DAS VÖLKERRECHTLICHE PLEBISZIT BEI GEBIETSABTRETUNGEN UND EROBERUNGEN.

INAUGURAL-DISSERTATION

VERFASST UND DER

HOHEN RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT

DER

KGL. BAYER. JULIUS-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT
WÜRZBURG

ZUR ERLANGUNG DER

RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN DOKTORWÜRDE

VORGELEGT VON

FRIEDRICH KÖNITZER

AUS

ZITTAU.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

WÜRZBURG
BUCHDRUCKEREI FRANZ STAUDENRAUS
1913.

Referent:
Herr Geheimer Hofrat Professor Dr. Chr. Meurer.

Meinen lieben Eltern.

Inhalt.

Seite

§ 1. Begriff des Plebiszits 1

I. Abschnitt:
Das völkerrechtliche Plebiszit in der Geschichte.

§ 2. Die Vorläufer des Plebiszit in Frankreich . . 3
§ 3. Das Plebiszit in Avignon und im Comtat Venaissin 1790 7
§ 4. Die weiteren Plebiszite im französischen Revolutionszeitalter 11
§ 5. Das Plebiszit bei der Abtretung von Nizza und Savoyen 1860 15
§ 6. Die italienischen Einigungsplebiszite 1860 . . 19
§ 7. Die Abtretung der jonischen Inseln 1863/64 . . 25
§ 8. Die Debatten über das Plebiszit auf der Londoner Konferenz 1864 27
§ 9. Das Plebiszit in Venetien und der Lombardei 1876 33
§ 10. Der Artikel V des Prager Friedens 1866 und seine Aufhebung im Jahre 1878 34
§ 11. Die Forderung Napoleon III. nach einem Plebiszit in Luxemburg zwecks Anschlusses an Frankreich 1867 48
§ 12. Das Plebiszit im Kirchenstaat 1870 49
§ 13. Das Plebiszit auf der Insel St. Barthélemy 1877 . 50
§ 14. Das Plebiszit im Friedensvertrag von Ancon zwischen Chile und Peru 1883 51
§ 15. Die Forderungen nach einem Plebiszit bei der Abtretung Helgolands im englischen Parlamente 1890 56
§ 16. Das Plebiszit bei der Trennung Norwegens von Schweden 1905 58
§ 17. Eine Forderung nach Anerkennung des Plebiszitprinzips auf der zweiten Haager Friedenskonferenz 1907 65

II. Abschnitt:

Darstellung und Kritik des völkerrechtlichen Plebiszits.

§ 18. Die Zulässigkeit des staatsrechtlichen Plebiszits . 68

1. Die Rechtfertigungsversuche für das völkerrechtliche Plebiszit.

§ 19. Das völkerrechtliche Plebiszit gestützt auf die Vertragstheorie 70

§ 20. Das völkerrechtliche Plebiszit basiert auf dem Prinzip der Volkssouveränität 73

§ 21. Das völkerrechtliche Plebiszit getragen durch das Nationaliätsprinzip 77

§ 22. Das völkerrechtliche Plebiszit in der modernen Völkerrechtslehre 81

2. Die Stellung der interessierten Volksteile zum Plebiszit.

§ 23. Die Stellung des abtretenden Staates . . . 82

§ 24. Die Stellung des abzutretenden Landesteils . . 85

§ 25. Die Stellung des erwerbenden Staates . . . 88

3. Durchführung und Bewertung des Plebiszits.

§ 26. Die Durchführung des Plebiszits 90

§ 27. Die Bewertung des Plebiszits 95

Literatur.

Actes et Documents de la Deuxième Conférence de la Paix 1907 B. 2.

Archives diplomatiques, B. I, II.

De Barante, Questions constitutionelles, Brüssel 1849.

Beach-Lawrence, Commentaire sur les Élements du droit international et sur „l'histoire des progrès du droit des gens" de Henry Wheaton. B. II.

Fürst Bismarcks ausgewählte Reden B. I.

Blumer-Morel, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrecht II. 2. 1887.

Bluntschli, Allgemeine Staatslehre B. I.

— Modernes Völkerrecht B. II.

Blüthgen, Die Realunion. In der Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, herausgegeben von Kohler 1907.

Bodinus Joh., De republica.

Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts. Übersetzt von Grah Berlin 1904.

Boudot, Le Plébiscite de 1870.

Bulmerinq, Völkerrecht.

Calvo, Le droit international B. I.

E. Rouard de Card, Les annexions et plébiscites dans l'histoire contemporaine. In der Revue générale du droit, de la législation et de jurisprudence B. IV.

Cavours Briefe B. III.

Chrétien, Précis de droit international public B. I Paris 1893.

De Clercq, Recueil de traités de la France B. VIII.

Dahn F., Zur neueren Praxis und Literatur des Völkerrechts. In der historischen Vierteljahrsschr. f. Gesetzgebung und Rechtswissenschaft B. XV.

Despagnet, Cours de droit international publis. Paris 1905.

Fleischmann, Völkerrechtsquellen in Auswahl, Halle 1905.

Frantz, Vorschule zur Physiologie der Staaten. Berlin 1875.

Freudenthal, Volksabstimmung bei Gebietsabtretungen und Eroberungen. Erlangen 1891.

Funck-Brentano et Sorel, Précis du droit de gens.

Gareis, Institutionen des Völkerrechts.

Geffroy A., Un manifeste prussien. In der Revue des deux mondes 1870.

Giraud Ch., Le siège de Metz. In der Revue des deux mondes 1870.

Grivaz, Le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et dans la comté de Nice. In d. Revue de droit intern. B. III.

Grotius H., Jus belli ac pacis. Herausgegeb. v. Bellmann 1691.

Guéronnière de la, Le droit public et l'Europe moderne B. I. 1876.

Günther, Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten B. II.

Guizot, Histoire de France B. 2.

Halleck, International Law.

Hartmann, Institutionen des praktischen Völkerrechts in Friedenszeiten 1874.

Heffter, Europäisches Völkerrecht der Gegenwart. Herausgegeb. von Geffcken. Berlin 1888.

Heilborn, Völkerrecht, in von Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft.

Heimweh J., Droit de Conquête et Plébiscite.

Henke, Archiv f. d. neueste Kirchengeschichte 1794 I. Quartal.

Holtzendorff v., Eroberungen und Eroberungsrecht.

— L'Abrogation de l'Article 5 du traité de Prague. In der Revue de droit intern. B. X.

— Handbuch des Völkerrechts B. II.

— Lettres à M. Ch. Lucas in der Revue de droit intern. B. V.

Huguenin J. F., Les Chroniques de la ville de Metz. Metz 1838.

Rolin-Jacquemyns, In der Revue de droit intern. B. III u. IV.

Deutsche Juristenzeitung 1905 S. 609 ff.

Kölnische Zeitung 1905 No. 793, 831, 852, 856.

— — 1910 No. 316.

— — 1911 No. 866 u. 1407.

H. La Fantaine, Histoire sommaire et chronologique des arbitrages internationaux. In der Revue de droit intern. B. XXXIV.

Lasson, Princip und Zukunft des Völkerrechts.

Lieber Franz, De la valeur des plébiscites dans le droit intern. In der Revue de droit intern. B. III.

F. v. Liszt, Das Völkerrecht, Berlin, 9. Aufl. 1913.

Löning E., L'administration du gouvernement-général de l'Alsace durant la guerre. In der Revue de droit international B. III und IV.

Martens G. v., Einleitung in das positive europäische Völkerrecht B. I. 1796.

— Recueil de traités B. V., VI. deuxième série. B. IV.

v. Martens-Samwer, Protocoles des conférences tenues à Londres pour le rétablissement de la Paix entre l'Allemagne et le Danemarc. Tome VIII. Partie II.

Meurer, Die Haager Friedenskonferenz. München 1907.

v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik.

Mommsen, Agli Italiani. Berlin 1870.

Montluc, Le droit de Conquête. In der Revue de droit internationale B. III.

Fridtjof Nansen, Norwegen und die Union mit Schweden. Leipzig 1905.

Nordlund, Die schwedisch-norwegische Krise. Stockholm und Halle 1905.

Oncken, Zeitalter Kaiser Wilhelms I.

Padeletti, Précis du droit des gens.

— L'Alsace et la Lorraine et le droit des gens. In der Revu de droit intern. B. III.

Pierantoni, Storia de Diritto internationale nel secolo 19.

Pradier-Fodéré, Traité de droit internationale public II

— L'Amerique Espagnole. Chronique des faits. internationaux. In der Revue de droit intern. B. 29.

Procès verbal de l'Assemblée nationale B. LXXT.

Proudhon, La guerre et la Paix B. I.

Carman Fitzjames Randolph, The law and policy of annexion. 1901.

Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts.

Rousseau, Contrat social.

Scherer, H., Raub der drei Bistümer Metz, Toul und Verdun im Jahre 1552 bis zu ihrer förmlichen Abtretung an Frankreich im Westfälischen Frieden. Historisches Taschenbuch 1842.

Schmeidler, Geschichte des Königreichs Griechenland.

Staatsarchiv B. VI, VII, XI, XII, XIII, XIV, XV und XXXVI.

Stoerk, Option und Plebiszit bei Eroberungen und Gebietsabtretungen, Leipzig 1879.

H. v. Sybel, Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I. Bd. II.

— Le droit de l'Allemagne sur l'Alsace et la Lorraine

Thudichum. Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes, Tübingen 1870.

H. v. Treitschke, Historisch-politische Aufsätze B. II. Cavour.

— Was fordern wir von Frankreich? In den preuss. Jahrbüchern B. XXVI.

E. v. Ullmann, Völkerrecht, Tübingen 1908.

Stenographische Verhandlungsberichte des preuss. Abgeordnetenhauses 1868.

Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes.

Zeller, Recht der Nationalität und die freie Volksbestimmung. In den preussischen Jahrbüchern B. XXVI.

§ 1.

Begriff des Plebiszit.

Der Gedanke, dass bei wichtigen staatlichen Vorgängen das ganze Volk zur Mitwirkung berufen wird, ist uralt. Diese Mitwirkung geschieht am einfachsten mittelst einer allgemeinen Volksabstimmung. Eine solche Volksabstimmung mit ja und nein soll schon im alten Mazedonien vorgekommen sein, wie auch Rousseau im „Contrat social“ [1]) anführt, wenn auch in anderem Sinne. Öfter angewandt wurde sie aber erst in den Stadtstaaten Griechenlands und später in Rom. In diesen engen Verhältnissen bot auch eine allgemeine Volksabstimmung keine übermässigen Schwierigkeiten. In Rom wurde der Name geprägt, dessen wir uns auch heute noch bedienen, nämlich das Plebiszit. Dieses Plebiszit steht im Gegensatz zum senatus consultum. Es war ein Gesetz, das in den Tributkommitien, den Volksversammlungen der Plebejer, beschlossen worden war. Nachdem die Plebiszite für die Plebejer verbindlich gewesen waren, erhielten sie durch die lex Horatia (448 v. Chr.) und noch nachdrücklicher durch die lex Publilia und Hortensia (340 v. Chr.) Geltung für das ganze Volk. Das Plebiszit hatte also einen staatsrechtlichen Charakter. Diese Funktion einer Volksabstimmung finden wir heute noch in der Schweiz (Referendum,

[1]) Rousseau, Contrat social, Livre III, Chap. 3.

Veto und Initiative) sowie in einigen nordamerikanischen Staaten. Es wird die Entscheidung des Volkes bei innerstaatlichen Fragen angerufen. Im Gegensatz hierzu befasst sich das völkerrechtliche Plebiszit mit internationalen Fragen. Es ist neueren Datums, da seine erste Anwendung in das Zeitalter der französischen Revolution fällt. Seitdem hat es die Bedeutung der formellen Zustimmung der Bevölkerung eines bestimmten Territoriums zu Änderungen der Staatsgewalt, sei diese Änderung nun freiwillig oder gezwungen eingeführt. Wir können mehrere Essentialia erkennen, die ein völkerrechtliches Plebiszit haben muss.

1. Es stimmt ab die gesamte Bevölkerung, nicht etwa nur die Stände oder die Volksvertretung.

2. Es stimmt ab bei Abtretungen die Bevölkerung des abzutretenden Gebietes, nicht etwa auch die des abtretenden Staates.

3. Beide Kontrahenten — der abtretende Staat und der erwerbende Staat — müssen sich auf das Plebiszit geeinigt haben und erklären, sich dem Ergebnis fügen zu wollen, und das Plebiszit muss als Bedingung in dem Vertrag enthalten sein.

Im nachfolgenden beschränke ich mich auf die Betrachtung der völkerrechtlichen Plebiszite.

I. Abschnitt.

Das völkerrechtliche Plebiszit in der Geschichte.

§ 2.

Die Vorläufer des Plebiszit in Frankreich.

Wie schon erwähnt, datiert das Plebiszit erst seit der französischen Revolution. Doch finden wir schon im Mittelalter und dann zu Beginn der Neuzeit Abstimmungen bei Gebietsabtretungen.[1])

Der erste Fall fällt in das Jahre 1359. Der französische König Johann war in englische Kriegsgefangenschaft geraten. Um seine Freiheit wieder zu erlangen, unterzeichnete er den Vertrag von Brétigny in dem er das ganze westliche Frankreich von Calais bis Bayonne abtrat und sich ausserdem verpflichtete, 4 Millionen Goldtaler zu zahlen, eine für jene Zeiten ganz enorme Summe. Der Dauphin, der die Regentschaft führte, erkannte sofort, dass dieser Vertrag kaum ausführbar sein würde. Er beschloss, ihn nicht anzuerkennen und um die Verantwortung mit auf andere abzuwälzen, befragte er die Landesvertretung d. h. die Geistlichkeit, den Adel und die Vertreter der

[1]) E. Rouard de Card, Les annexions et lesplébiscites dans l'histoire contemporaine, in der Revue générale du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence, Bd. IV S. 197 ff.

Städte. Alle Versammelten waren der Ansicht, dass Frankreich unmöglich diese Abtretung, die der Notlage ihres Königs erpresst worden sei, gutheissen könne.[1]) Sie wollten lieber alles erdulden als zugeben, dass ihr Vaterland so zerstückelt werde und der König möge nur ruhig in der englischen Gefangenschaft bleiben. Der Vertrag wurde verworfen.

Man sieht, dass von einem Plebiszit im heutigen Sinne nicht gut gesprochen werden kann. Bemerkenswert ist aber, dass eine Befragung der Stände betreffs der Abtretung überhaupt stattfand. Denn die Verträge und Friedensschlüsse jener Zeit waren in Frankreich nur Sache des Königs und der Vertrag an und für sich war vollkommen gültig. Man weiss allerdings nicht, welcher Zwang auf den König ausgeübt worden sein mag, doch scheint es fast, dass ihm, um nur die Freiheit wieder zu erlangen, kein Opfer zu gross war, sodass er seine Interessen denen seines Landes voransetzte. Eine allgemeine Abstimmung wäre bei den damaligen Verhältnissen, insbesondere denen des Verkehrs, unmöglich gewesen. Doch scheint immerhin, wie auch de la Guéronnière bemerkt, ein Bewusstsein des Volkes vorzuliegen, seine Nationalität wahren zu dürfen,[2]) wenn auch der Dauphin die Stände weniger deswegen berufen haben mag, sondern mehr um nicht allein die Verantwortung tragen zu müssen.

Der zweite Fall liegt 170 Jahre später. Im Frieden von Madrid 1527 hatte Franz I. von Frankreich Burgund an Kaiser Karl V. abgetreten. Als aber der Vertrag nun in die Wirklichkeit umgesetzt werden sollte, fürchtete er für seine Popularität und berief die Stände

[1]) Guizot, Histoire de France, B. II S. 161.

[2]) De la Guéronnière, Le droit public et l'Europe moderne B. I S. 434.

von Burgund „par respecte de ses sujets et peut-être par désir d'élider ses promesses", wie Rouard de Card bemerkt;[1]) das letztere wird wohl auch das richtigere sein. Die Stände, die in Cognac sich versammelten, verwarfen denn auch die Abtretung. Guizot[2]) gibt die Gründe an: „comme contraire aux lois du royaume, aux droits du roi, qui ne pouvait aliéner de sa propre autorité aucune portion de ses Etats, et au serment de son sacre, supérieur à ses serments de Madrid." Die Folge dieser Erklärung war die Wiederaufnahme der Feindseligkeiten.

Dieser Fall zeigt einen bedeutenden Fortschritt gegenüber dem ersten. Hier ist schon eines der oben aufgestellten Essentialia erfüllt, dass nämlich nur der Staatsteil abstimmen darf, der abgetreten werden soll. Sehr interessant ist ferner der Satz, dass der König nicht kraft eigenen Rechtes Teile des Reiches veräussern dürfe, während doch sonst solche Abtretungen und Tauschhandlungen an der Tagesordnung waren.

Beide Abstimmungen werden allerdings lediglich dazu benutzt, um um die Erfüllung eines Vertrages herumzukommen, sodass sie als eigentliche Plebiszite im heutigen Sinne, wo die Abstimmung zwischen beiden Kontrahenten stipuliert wird, kaum betrachtet werden können. Doch sind sie als Vorläufer des Plebiszits der Beachtung wohl wert.

Bonfils[3]) und Despagnet[4]) wollen ferner eine Art Plebeszit bei der bekannten Wegnahme der Bistümer Metz, Toul, und Verdun im Jahre 1552 durch Heinrich II. von Frankreich erkennen. Davon kann

---

[1]) E. Rouard de Card, l. c.

[2]) Guizot, l. c. B. 3 S. 96.

[3]) Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts, S. 305 ff.

[4]) Despagnet, Cours de droit international public. § 391.

meiner Ansicht nach keine Rede sein. Der Verlauf der Besitzergreifung ist vielmehr folgender gewesen: Die 3 Bistümer Metz, Toul und Verdun sollte Heinrich II. von Frankreich als „Vikar des Reiches“ als Dank für seine Hilfeleistung im Kriege gegen Kaiser Karl V. erhalten. Dies war ihm von seinen Verbündeten in Deutschland, dem Herzog Moritz von Sachsen, dem Landgrafen Wilhelm von Hessen, dem Herzog Johann Albert von Mecklenburg, den beiden Markgrafen von Brandenburg im Oktober 1551 versprochen worden; freilich hielt er auch seine Versprechungen betreffs der Geldunterstützung nicht und war auch sonst nur auf seinen Vorteil bedacht. In der starken Festung Metz war eine der Zahl nach schwache französische Partei, die aber einflussreich war und mehrere Magistratspersonen bestach. Hierbei taten sich besonders die Patrizier Robert und Kaspar von Heu hervor. Dem Connetable von Montmorency, der vor der Stadt lag, gelang es, 1500 Mann durch eine List hereinzubekommen, und der treulose Magistrat tat das übrige.

In Verdun, das sich ergeben hatte, und wo der König am 12. Juni seinen Einzug gehalten hatte, versammelte der Kardinal Lenancourt als Bischof und Herr von Verdun das Volk und sagte ihm, der König von Frankreich sei als ihr Befreier gekommen und wünsche die Bürger als gute Franzosen zu behandeln. So versuchte er das Volk zu bewegen, sich für die neue Regierung zu erklären. Durch Geld gewonnen, oder durch die Waffen der Soldaten eingeschüchtert erklärte das Volk seine Einwilligung, sich Frankreich, anzuschliessen.

Nach dem Passauer Vertrag vom 2. August sollte der „Vikarius“ die Bistümer dem Reiche zurückgeben;

er tat dies nicht, und so sah sich Karl V. genötigt Metz zu belagern. Er musste aber unverrichteter Dinge wieder abziehen, und im Frieden von Chateau Cambrésis vom 6. Februar 1559 fielen die 3 Bistümer an Frankreich.[1])

Es handelt sich also hier in dem einen Fall um Parteiungen in einer Stadt, wie sie in den Kriegen jener Zeit häufig sind. Im zweiten Fall um eine erpresste Erklärung, die auch nicht die Spur einer Ähnlichkeit mit einer Abstimmung aufweist. Von Toul wird uns überhaupt nichts berichtet. Die Anschauung von Bonfils und Despagnet, dass hier ein Vorläufer des Plebiszits zu erkennen sei, ist wohl aus dem Wunsch heraus zu erklären, diese Annexion, die man fast einen Raub nennen könnte, wenigstens in etwas milderem Lichte erscheinen zu lassen.

§ 3.

Das Plebiszit in Avigon und im Comtat Venaissin 1790.

Die erste Anwendung des Plebiszits im modernen Sinne fand 1790 in Frankreich statt. Urplötzlich steht die allgemeine Volksabstimmung im Scheine der Geschichte. Der Verlauf der Einverleibung von Avignon und des Comtat Venaissin ist folgender:

Der Comtat Venaissin war seit dem Pariser Vertrag von 1228 päpstlich und 1348 war auch Avignon durch Kauf in den Besitz des päpstlichen Stuhls

[1]) Vgl. H. Scherer: „Raub der drei Bistümer Metz, Toul und Verdun im Jahre 1552 bis zu ihrer förmlichen Abtretung an Frankreich im Westfälischen Frieden.“ Im historischen Taschenbuch 1842. Ferner J. F. Huguennin, Les Chroniques de la villa de Metz. Eine französische Darstellung in der Revue des deux Mondes 1870, S. 340 ff.: Ch. Giraud, le siège de Metz.

übergegangen. Da erklärte am 12. November 1789 der Jakobiner Bouché in der Nationalversammlung, Avignon und der Comtat müssten mit Frankreich vereinigt werden.[1]) Sofort liefen auch zahlreiche Petitionen aus beiden Territorien bei der Nationalversammlung ein, die den Wunsch nach einer Vereinigung mit Frankreich zum Ausdruck brachten. Es fanden hierüber Debatten in der Nationalversammlung statt. Camus erklärte sich für Gewährung des Wunsches, Marny dagegen, eine Entscheidung fiel aber nicht. Im August erklärte sich sogar Robespierre für den Anschluss. In Avignon und im Comtat wütete unterdessen ein Bürgerkrieg, sodass die Nationalversammlung Truppen zur Aufrechterhaltung der Ordnung ins Land schickte. Hierauf ruhte die Angelegenheit bis April 1791, wo abermals ein Antrag in der Nationalversammlung auf Einverleibung von Avignon und des Comtat Venaissin eingebracht wurde und zwar von Menon und Pétiou. Es wurde über die Rechtmässigkeit einer Volksabstimmung debattiert, aber schliesslich erfolgte am 4. Mai die Entscheidung: Avignon und der Comtat gehörten nicht zu Frankreich, die Petenten könnten daher auf eine Berücksichtigung ihrer Wünsche nicht rechnen. Doch scheint man schon sich mit dem Gedanken eines Gebietszuwachses vertraut gemacht zu haben, denn es wurden drei „Kommissäre“ ins Land geschickt, die ihre Zeit wohl zu benützen verstanden.

Es fanden in Avignon und im Comtat Venaissin Volksabstimmungen statt, wobei nach Gemeinden abgestimmt wurde. 59 von 98 Gemeinden erklärten

[1]) Stoerk, Option und Plebiszit bei Eroberungen und Gebietsabtretungen S. 103 ff. Freudenthal, Volksabstimmung bei Gebietsabtretungen und Eroberungen, S. 1 ff.

sich für den Anschluss, die anderen gaben keine Erklärung ab. Am 14. September sprach die Nationalversammlung die Einverleibung aus mit folgenden Worten: „L'assemblée nationale après avoir entendu le rapport de ses comités diplomatiques et d'Avignon considérant que la majorité des communes et des citoyens a émis librement et solemnellement son voeu pour la réunion d'Avignon et du comtat Venaissin à l'empire français: L'assemblée nationale déclare qu'en vertu des droits de la France sur les états réunis d'Avignon et du Comtat Venaissin et que, conformément au voeu librement et solemnellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporés à la France les dits deux états réunis d'Avignon et du Comtat Venaissin sont, dès ce moment, partie intégrantede l'empire français.“ [1])

Der eine der obenerwähnten Kommissäre, Le Scene-des Maisons, legte der Nationalversammlung am 10. September einen Bericht über seine Tätigkeit vor.[2]) Aus diesem geht hervor, dass die Tätigkeit der Kommissäre einem Feldzug geglichen hat. Die Gründe, die die Nationalversammlung zur Annexion bewegen sollten, fasste Jacques Menon in 15 Fragen und Antworten zusammen, die er am 30. April der Asemblée vortrug. Interessant ist die Frage 6: „Si les Avignois et les Contadins sont libres et indépendants, n'ont-ils-pas le droit de demander, leur réunion à la France?“ „Il est évident qu'un peuple libre et indépendant ayant le droit de faire tout ce qu'il croit lui être le plus avantageux, peut continuer de former une société

[1]) G. F. v. Martens, Recueil de traités, Bd. VI S. 400.

[2]) Prosès verbal de l'Assamblée nationale, Tome LXX, S. 5—23.

particulière, en adoptant telle forme de gouvernement qui lui plaît, ou se réunir à une autre société dont le gouvernement lui convient en jurant son pacte fédératif:“ [1]) Die 13. Frage bringt noch andere Gründe, die die Annexion wünschenswert machen und zwar sind dies Gründe politischer und strategischer Natur.

Der Papst liess sich natürlich diesen Raub nicht ohne weiteres gefallen. Schon am 2. August und 15. September 1790 protestierte er gegen die Petitionen und auch gegen die Anträge in der französischen Nationalversammlung. Er wollte auch mit dem französischen König sich in keinerlei Verhandlungen betreffs einer Entschädigung einlassen, wie es die französische Nationalversammlung vorschlug.[2]) Im Protest, den der Generalkommissär der apostolischen Kammer Jakob Borsari, verfasste, heist es: „Soll es denn künftig einem jeden erlaubt sein, nach eigener Willkür sich einen anderen Herrn zu wählen? Dies folgt notwendig aus dem von der Nationalversammlung angenommenen Grundsatz.“ Eine weitere Kritik des Plehiszitgedankens finden wir hier aber merkwürdiger Weise nicht; so sehr scheint man sich schon in der kurzen Zeit an diese Theorie gewöhnt zu haben.[3]) In einem feierlichen Protest des Papstes Pius VI. vom 5. November 1791, der durch den Kardinal-Kämmerer Charles Rezzonico an alle katholischen Höfe verschickt wurde, wird auch der „freie und feierliche Wunsch“ der Stadt Avignon etwas näher beleuchtet.[4])

[1]) Procès verbal de l'Assamblée nationale, Tome LXX, Nr. 762 Appendice.

[2]) Hencke, Archiv f. d. neueste Kirchengeschichte 1794 I. Quartal S. 29.

[3]) Hencke, l. c. S. 31.

[4]) Hencke, l. c. S. 33.

Die Unterschriften seien von 1000 Bürgern erpresst worden, während der grösste Teil der Bevölkerung, die 30000 betrage, geflüchtet sei. Carpentras wurde viermal belagert, Cavaillon ganz zugrunde gerichtet, Sarrian in Brand gesteckt, L'Isle und Serignan geplündert.

Noch 1789 hatte Frankreich die Insel Corsica annektiert, ohne dass die Rede von einer Volksabstimmung gewesen wäre.

Weder bei der Annektion von Avignon und Venaissin noch bei den späteren Reunionsedikten finden wir einen Schutz der Minderheit; den Einwohnern war es nicht möglich gemacht, ihre frühere Staatsangehörigkeit zu behalten; und das im Zeitalter der Freiheit und Gleichheit. In den Zeiten des Absolutismus war es den Bürgern besser gegangen; sowohl in der Hubertusburger Acte 1763, Art. 10, als auch in den Verträgen über die erste Teilung Polens 1772 bis 1776 finden wir Bestimmungen, die den Bürgern die Wahl der Nationalität freistellen, so dass die französische Revolution hier keinen Fortschritt, sondern einen Rückschritt bringt.[1])

§ 4.

Die weiteren Plebiszite im französischen Revolutionszeitalter.

Die scheinbare Freiheit, in der das französische Volk lebte, erweckte in anderen Ländern den Wunsch, der gleichen Freiheiten teilhaftig zu werden. So sehen wir, dass Gemeinden ihren Landesherren den Gehorsam aufsagen, um entweder selbsständig als Republik die Freiheit einzuführen oder sich Frankreich anzuschliessen. Ein Beispiel ist die Prokla-

[1]) Stoerk, l. c. S. 106.

mation von Deputierten des Bistums Basel.[1]) Es heisst da:

„Da die Gesetze und Konstitutionen des deutschen Reiches nicht dem allgemeinen Willen des Volkes entsprungen sind, sondern der Fürsten und Staaten, die durch Usurpation Gewalt über das Volk erlangt, haben, so erklären wir die Bande, die uns an das deutsche Reich fesseln, für gebrochen und schwören, sie nicht wieder erneuern zu wollen, denn wir wollen wieder in unsere früheren Freiheiten eintreten. Wir laden alle benachbarten Gemeinden ein, sich uns anzuschliessen."

In Frankreich finden um diese Zeit überaus zahlreiche „Reunionen" statt, d. h. Einverleibungen, die auf Grund eines Plebiszits erfolgen. Die Städte oder Territorien erliessen Proklamationen ähnlich der eben mitgeteilten und sandten dann eine Petition an den Konvent in Frankreich mit der Bitte, als integrierender Bestandteil des Reiches in Frankreich aufgenommen zu werden, und verbanden damit womöglich noch die Bitte zu „Français nés" erklärt zu werden.

Sehr oft wurden auch die schon erwähnten Kommissäre in das Land geschickt, um die nötige Stimmung zu erzeugen und das Volk zu bewegen, den Wunsch nach der Einverleibung zu äussern. Die Kommissäre scheinen in ihren Mitteln recht wenig wählerisch gewesen zu sein, was aus einer Bemerkung Martens hervorgeht[2]): „Les mesures prises à la suite de ce décret[3]) ayant prodigieusement accéleré ce qu'on ap-

[1]) Martens, l. c. B. VI S. 426.

[2]) Martens, Recueil des Traités Bd. V S. 167.

[3]) Die Nationalversammlung schickte mittelst Dekret vom 18. November 1792 Kommissäre nach Nizza, wo sich Widerstand gegen das Projekt der Reunion mit Frankreich gezeigt hatte.

pelait „l'emission libre du voeu de peuple“ — la convention Nationale prononça la réunion de Nice par le décret en date du 31. janvier 1793.[1])

1798 sprachen die Bewohner Mühlhausens den Wunsch aus, „Français nés“ zu werden, ebenso die Gemeinden Ilzach und Modenheim. Der Wunsch wurde ihnen erfüllt, doch wurde den Gegnern der Einverleibung wenigstens eine Auswanderungsfrist von einem Jahr gewährt, wie es auch bei der Reunion von Genf vom 26. April 1798 gehalten wurde.[2])

Die Reunionen überstürzen sich in der Folgezeit förmlich. Ferner wurden reuniert:

Dombe 16. X. 1791.
Henrichemont 4. XI. 1791.
Savoyen 27. XI. 1792.
Nizza 31. I. 1793.
Monaco 14. II. 1793.
Salm-Salm 2. III. 1793.
Franchimont, Stavelot, Ligne, 3. III. 1793.

---

[1]) de Barante gibt in seinen Questions constitutionelles S. 29—30 eine Beschreibung von französischen Wahlen aus dem Jahre 1795: „Les listes étaient dressées par les commissaires envoyés dans les départements. La liste était envoyée au fonctionaires; leur activité était stimulée par des menaces de déstitution; des menaces d'émeute étaient proférées par les magistrates qui auraient eu pour devoir de les reprimer; les bulletins des électeurs leur étaient distribués tout imprimés et ils pouvaient les mettre dans le boîte sans les recopier; la liste l'administration était sur un papier de couleur, afin de reconnaître si l'électeur était docile; souvent, à la porte de la salle, dans la salle même, les bulletins qui n'avaient point la couleur officielle, étaient arrachés aux électeurs avec insolence ou brutalité“ usw. Wenn man im eigenen Lande so verfuhr, wie mag es da erst bei den Abstimmungen in Nizza, Savoyen und Avignon zugegangen sein.

[2]) Stoerk, l. c. S. 108.

Florennes, 4. III. 1793.
Bidin, Euting, Lalling-Empire 20. III. 1793.
Bistum Basel, 23. III. 1793.
Mainz, Worms und 81 deutschen Gemeinden 30. III. 1793.

In Belgien: Brüssel 1. III. 1793.
Hainant 2. III. 1793.
Gaud 2. III. 1793.
Tournay 6. III. 1793.
Louvain 8. III. 1793.
Namur 9. III. 1793.
Ostende 9. III. 1793.
Namur-Hamm sur Sambre.
Charles sur Sambre.
Fleurus, Wasseigne. } 11. III. 1793.
Bruges 19. III. 1793.
66 Gemeinden des Tournaissis,
Liège 8. V. 1793.
Bouillon 16. X. 1795.[1])

Bei allen diesen Reunionen wurde auf die Gegner der Einverleibung nicht die mindeste Rücksicht genommen. Bei seinen vielen Annexionen erschwerte es Napoleon I. sogar den Einwohnern so sehr wie möglich, sich in anderen Staaten naturalisieren zu lassen.

Bei diesen vielen Einverleibungen ist es ganz unmöglich, dass der Konvent alle Reunionspetitionen gewissenhaft hat prüfen können. Man sehe sich nur einmal den Monat März 1793 an. Es fanden hier nicht weniger als 23 Reunionen statt. Es gewinnt den Anschein, als ob ein förmiger Landhunger damals das französische Volk befallen habe.

[1]) Freudenthal, l. c. S. 6 ff.

Erst auf dem Wiener Kongress wurde wieder einigermassen Ordnung in Europa geschaffen, wobei Frankreich noch genug von dem in diesen Jahren „Reunierten“ behielt.

§ 5.
Das Plebiszit bei der Abtretung von Nizza und Savoyen 1860.

Über ein halbes Jahrhundert verging, bis der Gedanke des Plebiszits wieder auftauchte. Diesmal war es Napoleon III., der es zu seinem Lieblingsprinzipe erhob, und er hatte ein Recht dazu, war er doch der „Erwählte von 7 Millionen“, hatte er doch meisterhaft das Instrument der staatsrechtlichen Abstimmung in seinem Lande zu handhaben verstanden.

Frankreich hatte Italien in seinem Kriege gegen Österreich 1859 Hilfe geleistet. Diese Hilfe wurde natürlich nicht gebracht, weil Napoleon auf den „Schmerzensschrei Italiens“ gehört hätte, sondern weil er sich Vorteile davon versprach. Schon im Jahre 1858 hatte er sich von Cavour zu Plombières für seine Hilfe Nizza und Savoyen versprechen lassen. Zur Begründung seines Anspruches führte Napoleon an, er brauche diese beiden Provinzen, um die französischen Grenzen zu sichern. Und Cavour musste in dieses Opfer willigen, das er „das schwerste seines Lebens“ nannte.[1]) Cavour hat wegen dieser Abtretung viele Anfeindungen erdulden müssen, die aber doch wohl ungerechtfertigt sind. Er wusste, dass er sein Vaterland nur mit fremder Hilfe befreien konnte, dass er auch Napoleon in der Zukunft brauchen würde. „Der Vertrag ist eine unausweichbare Notwendigkeit für die Fortsetzung unserer Politik in Italien“, sagte

[1]) H. v. Treitschke, historisch-politische Aufsätze Bd. II. Cavour.

er.[1]) Noch schwerer muss dem König Viktor Emanuel das Opfer geworden sein, gab er doch seine Stammlande preis, wie die Oranier einst Orange, die neuen Habsburger Lothringen.[2]) Die Abtretung wurde durch den Turiner Vertrag vom 24. März 1860 perfekt. Der Text desselben lautet[3]): „Art. 1, S. M. le Roi de Sardeigne consent à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France, et renonce pour lui et tous ses descendants et successeurs en faveur de S. M. l'Empereur des Français à ses droit et titres sur les dits territoires." Man beachte, dass die Zession bedingungslos ausgesprochen ist. Sie hätte volle Gültigkeit gehabt auch ohne das folgende Plebiszit. Stoerk[4]) meint, der Nachsatz: „Il est entendu entre S. S. M. M. que cette réunion sera effectué sans nulle contrainte de la volonté des populations" sei ganz unverbindlich. Ganz unverbindlich kann ich diesen Satz nicht finden. Zum mindesten liegt darin eine moralische Verpflichtung, wenn man auch kaum den Schluss ziehen kann, dass Napoleon auf die Annexion verzichtet hätte, falls die Abstimmung ein negatives Ergebnis gehabt hätte. Jedenfalls hätte die Zession bedingt formuliert werden müssen, denn so haben sicher die Plebiszite nicht über das Land verfügt.

Am 1. April erliess Viktor Emanuel eine Proklamation an die Bevölkerung von Nizza und Savoyen[5]), in der es heisst: „Ce grand changement doit être le

[1]) Treitschke l. c.

[2]) Mommsens Ausspruch in seiner Broschüre: „Agli italiani", dass das italienische Königsgeschlecht durch diese Zession entnationalisiert worden sei.

[3]) De Clercq, Recueil des Traités de la France Bd. VIII. S. 32 ff.

[4]) Stoerk, l. c. S. 130.

[5]) Martens l. c. B. V S. 541.

résultat de votre libre consentement. Telle est ma ferme volonté, telle est aussi l'intention de l'Empereur des Français."

Inzwischen rückte französische Infanterie in das Land, denn es machte sich anfänglich doch Widerstand bemerkbar, besonders in Chablais und Faucigny, wo das Volk mehr für einen Anschluss an die Schweiz war.[1]) Die Senatoren Laitry und Piétri suchten eifrig auf das Volk einzuwirken. Der Moniteur brachte zahlreiche Ergebenheitsadressen mit Anführung aller Subskribenten. Als die Abstimmung stattfand, erschienen im Arrondissement Nizza von 29142 Stimmberechtigten 24637 an der Wahlurne, 2448 stimmten für den Anschluss, 160 dagegen. In Savoyen gaben von 135449 Stimmberechtigten 130553 ihr Votum für Frankreich ab, und 235 erklärten sich gegen den Anschluss. Das Ergebnis erscheint also sehr glatt zu sein. Funck-Brentano und Sorel[2]) finden für diese Abstimmung nur Worte des Lobes, ebenso sagt M. Thouvenel in einem Brief vom 11. Juni 1860 an Napoleon III.: „Jamais la légitimité d'une transaction internationale ne fut plus solidement établie."[3]) De la Guéronniere ist derselben Meinung: „Nice et la Savoye ont été déclarées libres à se réunir à la France ou de rester attachées à leur ancienne patrie. C'est leur volonté formellement exprimée qui a décidé, en dernier ressort, de leur annexion."[4])

So sehr frei kann ich den Willen nun nicht finden. Ganz abgesehen von dem Militär, das noch vor der Abstimmung einrückte, war das Land doch so gut

[1]) Manifeste et déclaration de la Savoye du nord.
[2]) Funck-Brentano et Sorel, Précis du droit des gens, S. 157.
[3]) E Rouard de Card, l. c. S. 204.
[4]) De la Guéronnière, l. c. B. 1 S. 434.

wie preisgegeben, denn Napoleon hätte wohl kaum, gerührt von der Anhänglichkeit der Savoyarden, im Falle eines negativen Ergebnisses das Land zurückgegeben. Auch mussten gerade die, die ihr Vaterland am meisten liebten, für den Anschluss an Frankreich stimmen, denn nur so konnte ihr weiteres Vaterland Italien seine Einheit erlangen. Wir finden also hier bei den italienischen Bewohnern dieser Distrikte eine geradezu bewundernswerte Selbstentäusserung, die das Vaterland über alles andere stellt, auch wenn es seine Bürger verlässt.

Andererseits kann ich auch jener entgegengesetzten Meinung nicht beipflichten, die sagt, dass Nizza und Savoyen durchaus zu Italien gehörten, wie es z. B. von Holtzendorff tut[1]), wenn er sagt, Savoyen und Nizza hätten nicht vorher den Wunsch erklärt, sich Napoleon anzuschliessen und eine Gewalttat wäre immer noch ehrlicher gewesen. Savoyen wenigstens hatte doch immerhin recht viele französische Interessen. Chambery war, wie Treitschke erzählt[2]), damals von Paris aus in 12 Stunden erreichbar, von Turin aus erst nach einer Tagesreise. In diesem „Irland Italiens" hatten erst die letzten Provinzialratswahlen eine Übermacht der französischen Partei im Lande bezeugt. Nizza allerdings war mehr italienisch. Dort scheint aber auch die Meinung sich rasch geändert zu haben, denn im Jahre 1870 brachen dort ernste Unruhen aus, sodass mehrere 1000 Mann französische Truppen einrückten. In guten Zeiten wollte man also Franzosen sein, in schlechten nicht!

Dass Napoleon übrigens das Plebiszitsprinzip nicht stets anwandte, sondern nur, wo es ihm gut

[1]) v. Holtzendorff, Eroberungen und Eroberungsrecht.
[2]) Treitschke, l. c.

dünkte, um sich dann auf die Macht der Stimmen stützen zu können, geht aus seiner Haltung in der Dappenthaler Frage hervor.[1])

Der Turiner Vertrag ist deswegen noch von Interesse, weil hier zum ersten Mal neben einem Plebiszit die Rechte der Minorität durch Aufstellung von Optionsnormen gewahrt wurden. Es wurde eine Optionsfrist von einem Jahre ohne Realisierungszwang aufgestellt. Wer für die sardinische Staatsangehörigkeit optierte, musste seinen Wohnsitz nach Italien verlegen und sich dort ansässig machen. Diese letztere Bestimmung ist neu und sollte wohl dazu dienen, Umgehungsversuche zu vermeiden.

Gegen die Abtretung von Nizza und Savoyen erhoben England und die Schweiz Protest, da dadurch Beschlüsse der Wiener Konferenz von 1815 verletzt seien, die die Neutralität gewisser Teile von Savoyen garantiert hatten. Doch blieben beide Proteste ohne Wirkung, da keiner der beiden Staaten es mit dem mächtigen Kaiser der Franzosen verderben wollte.

Bemerkt sei noch, dass diese Plebiszite in diametralen Gegensatz stehen zu der parallel laufenden italienischen Einheitsbewegung, die uns im folgenden beschäftigen soll.

§ 6.

Die italienischen Einigungs-Plebiszite 1860.

Die italienischen Einigungsplebiszite werden meist zu den Annexionsplebisziten und daher auch zu den

[1]) Die Dappenthaler Frage (ein Waldtal in der Schweiz an der französischen Grenze) befand sich seit 1815 in der Schwebe. Es kamen gegenseitige Gebietsverletzungen vor, bis endlich am 8. Dezember 1862 ein Vergleich geschlossen wurde. Es fand kein Plebiszit statt, sondern eine gegenseitige Abtretung verbunden mit Option (Blumer-Morel, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts II. 2 S. 372 ff.

völkerrechtlichen Plebisziten gerechnet. Ich will sie daher auch hier behandeln, obgleich ihr Charakter ein etwas anderer ist. Stoerk[1]) drückt dies sehr präzis aus, indem er sagt, sie seien dazu dagewesen, um allen rechtsfähigen Staatsgenossen Teilnahme an einer wesentlichen Änderung der früher bestandenen und an Gründung einer neuen Staatsverfassung zu sichern. Hier sei das Plebiszit nicht Billigung einer zwischen selbständigen Staaten im Zuge befindlichen Gebietszession. Wenn sich die Bevölkerung national gleicher Staaten mit erfolgreicher Revolution in einer Ausdehnung erheben, die militärische Besetzung und Repression tatsächlich ausschliesst, wenn solche Bevölkerungen im Anschluss an die Armee des Nationalstaats durch Vertreibung stammfremder Dynastien und feindlicher Regierungen dem Wunsche nach nationaler Einigung tatkräftigen Ausdruck verleihen, — dann bedarf es keiner nochmaligen Äusserung des in der organisatorischen Revolution bereits betätigten Volkswillens. Ähnlich spricht sich Lieber aus[2]): „La volonté des peuples se révèle donc toujours dans les événements mêmes: le plébiszite n'est toujours qu'une expression superflue de cette volonté."

Diese Plebiszite stehen also an der Grenze zwischen den staatsrechtlichen und den völkerrechtlichen Plebisziten.

---

[1]) Stoerk, l. c. S. 126.

[2]) Franz Lieber, de la valeur des Plebiszites dans le droit international in der Revue de droit international B. 3 S. 159 ff. Vgl. auch den Anspruch Buntschli's im Modernen Völkerrecht § 268: „Wohlbegründet ist die Beseitigung der bisherigen Staatsherrschaft, wenn dieselbe in einem ernsten und dauerhaften Widerspruch geraten ist mit dem Recht und der Wohlfahrt der Bevölkerung, sodass die Änderung nötig erscheint."

Noch im Jahre 1859 war Cavour aus dem Sardinischen Kabinett ausgetreten. Als Parteiführer entfaltete er eine überaus rege Tätigkeit und trieb die Häupter der Erhebung in Parma, Modena, Florenz, Bologna an, auf Grund eines Plebiszits sich Sardinien anzuschliessen.[1])

Dieser Rat wurde begierig aufgegriffen, und, man muss es zugestehen, in tadelloser Ordnung ausgeführt. 1860 wurden in Neapel 102499 Stimmen für den Anschluss an Sardinien abgegeben, während 9381 dagegen waren. In Modena war das Verhältnis 52499 zu 56, in Parma 53782 zu 165, in der Romagna 20659 zu 244.[2]) Schon im Jahre vorher hatten zahlreiche Landesversammlungen stattgefunden, die die Absetzung der alten Dynastien und den Anschluss an Sardinien aussprachen. Die Provinzen schickten Huldigungsadressen an Viktor Emanuel; dieser versprach ihre Wünsche den Grossmächten unterbreiten zu wollen, vorderhand legte ihm noch die Rücksicht auf Österreich etwas Zurückhaltung auf. Die allgemeine Begeisterung war gross. Bekannt ist ja das „liebenswürdige Spiel der Frauen in Neapel", wo 3000 Frauen, da sie nicht selbst stimmen durften, wenigstens eifrig Stimmen sammelten und Wähler heranschleppten.

Toskana war die erste Provinz, die einverleibt wurde, und zwar durch Dekret vom 23. März 1860, während das Plebiszit erst im Oktober stattfand. Ein sardinisches Gesetz aus demselben Monat bestimmt[3]): „Die Königliche Regierung ist ermächtigt worden, anzunehmen und durch Kgl. Dekrete zu beschliessen

[1]) H. v. Sybel, Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I. B. 2 S. 328.

[2]) v. Mohl, Politik, Kap. 6.

[3]) E. Rouard de Card, l. c. S. 204.

die Einverleibung in den Staat von Provinzen des südlichen und mittleren Italiens, in denen sich durch allgemeine direkte Abstimmung der freie Wille der Bevölkerung zu erkennen gibt, einen integrierenden Bestandteil unserer konstitutionellen Monarchie zu bilden."

Das Einverleibungsdekret von Neapel hat folgenden Wortlaut[1]): „Visto il Plebiszito sottoposto al suffragio universale e diretto del popolo delle Provincie Napoletane convocato in comizi il 21 scorso ottobore; Visto il processo verbale di presentazione e di succettazione di tale Plebiszito sequito in Napoli il giorno 8 scorso novembre; Vista le Legge del 3 corente mese con cui il Governo del Re è autorizzato ad accelore e stabilire per Decreti Reali l'annessione allo stato di quelle Provincie dell' Italia Centrale e Meridionale, nelle quali si manifesti libramente per suffragio diretto universale la volontà di far parte integrante dela Nostra Monarchia constituzionale; Utido il consiglio dei Ministri Abbiamo decretato et decretiano: Art. I: Le Provincie Napoletane farrano parte integrante dello Stato Italiano della data del presente decreto."

Alle anderen Annexionsdekrete hatten ähnlichen Wortlaut.

Die depossedierten Fürsten liessen es natürlich an geharnischten Protesten nicht fehlen. So heist es in einem Protest Franz II. von Sizilien von Gaeta aus unterm 8. November 1861: „. . . . A peine pour rendre plus vraisemblable cette comédie révolutionaire, a-t-on fait figurer un nombre insignifiant de votes négatifs" und der Kardinal Antonelli verdammt die Politik Sardiniens und spricht von einem „principe éminemment

[1]) Freudenthal, l. c. S. 10.

revolutionaire et destructif des legitimes souverains."[1]) Aber alle Proteste blieben wirkungslos.

Dagegen findet der Prinz Napoleon im französischen Senat am 1. März 1861 nur Worte des Lobes für das soeben stattgefundene Plebiszit: „On l'a dit souvent: la voix du peuple est la supreme loi, et certaines situations autorisent quelquefois des choses en dehors du droit étroit, et que n'aprouveraient pas les jurisconsultes. Est-ce donc la faute du Piémont si le gouverement napolitain est tombé? Il est tombé devant une poignée de volontaires, parce qu'il était faible, et un gouvernement faible doit tomber. Il devait tomber, ce gouvernement, pour obéir à cette grande idée de l'unité italienne".[2])

Wenn Freudenthal[3]) aus dem Umstande, dass bald nach den Plebisziten Unruhen und Aufstände in den einverleibten Provinzen vorkamen, den Schluss zieht, dass bei der Abstimmung doch vielleicht nicht die wahre Meinung des Volkes zum Ausdruck gekommen sei, so kann ich ihm nicht beipflichten. Diese Unruhen entstanden aus dem anfänglichen Unwillen gegen die piemontesische Verwaltung, die gar nicht auf der Höhe war und wegen der hohen Steuern, die die Regierung dem Lande aufzuerlegen sich gezwungen sah. Ebensowenig und zwar aus demselben Grunde kann ich R. v. Mohl[4]) beistimmen, der behauptet, nur die Abstimmungen in der Romagna usw. hätten die

[1]) Diese Proteste, ferner die des Grossherzogs von Parma und der Regentin von Parma in den Archives diplomatiques B. I. S. 61 ff. B. II. S. 370, 385, 390 ff.

[2]) Beach-Lawrence, Commentaire sur les Eléments du droit international et sur „l'histoire des progrès du droit des gens" de Henry Wheaton B. II. S. 264.

[3]) Freudenthal, l. c. S. 69.

[4]) v. Mohl, Politik, Kap. 6.

wahre Meinung des Volkes gezeigt, die in Neapel und Sizilien dagegen nicht.

Über den juristischen Wert der italienischen Plebiszite sind die Meinungen geteilt. Die überwiegende Ansicht spricht ihnen einen Wert ab. Rivier[1]) nennt sie juristisch wertlos und nur dekorativer Natur. Ähnlicher Ansicht sind von Holtzendorff, Dahn, Padeletti, Funck-Brentano et Sorel und Pradier Fodéré.[2]) Für ihren juristischen Wert tritt Pierantoni ein[3]): „La votazione ebba questo grande valore giuridico: affermò l'esistenza della coscienza popolare della nazionalità italiana et escluse il dubbio che il governe piemontese avesse fatto illegitimo conquiste."

Die Legitimität der piemontesischen Eroberungen liegt aber doch sicher, wie auch Stoerk richtig hervorhebt, in der Not eines um seine Selbständigkeit ringenden Volkes und nicht in dem Abstimmungsergebnis. Wenn ein Staat sich gegen den Anschluss ausgesprochen hätte, so wäre das kein Rechtsgrund gewesen, das mächtige Einigungswerk Piemonts zu zerreissen. Viktor Emanuels Rechtstitel wäre kein geringerer gewesen, wenn ihm die Herrschaft nicht durch die Volksabstimmung übertragen worden wäre.

---

[1]) Revier, Lehrbuch des Völkerrechts § 16.

[2]) v. Holtzendorff, Eroberungen und Eroberungsrecht S. 27. F. Dahn, Zur neueren Praxis und der Literatur des Völkerrechts, in der kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft B. XV. S. 152. Padeletti, L'Alsace et la Lorraine et le droit de gens, in der Revue de droit international B. III S. 488. Funck-Brentano et Sorel, l. c. S. 337. Pradier-Fodéré, Traité de droit international public B. II. S. 426.

[3]) Pierantoni, Storia de Diritto internazionale nel secolo 19. S. 402 ff.

Wenn Freudenthal[1]) die italienischen Einigungsplebiszite staatsfeindlich nennt, so ist das wohl etwas zu schroff geurteilt. Die Losreissung dieser Kleinstaaten wäre sicher auch ohne das Plebiszit erfolgt, denn die ganze nationale Entwicklung in Italien drängte doch zu dem Anschluss an den stärksten Staat, an Sardinien.

Zum Schluss mögen noch ein Ausspruch Cavours über die Plebiszite und ein solcher seines Vorgängers Massimo d'Azeglio angeführt sein. Cavour[2]) schreibt: „Das Votum gab der Regierung Kraft; wir bedürfen derselben, um die extreme Partei im Inneren zu bekämpfen und in Italien, wie ausserhalb eine kühne Politik befolgen zu können. Eine nationale Regierung fühlt die Sicherheit ihres Bestehens und gewinnt das Bewusstsein ihrer eigenen Kraft, wenn sie durch die einstimmige Zustimmung der Bevölkerung unterstützt wird.“ Dagegen schreibt Massimo d'Azeglio[3]): „Jetzt sehen die verständigen Leute ein, welche seltsame Idee es ist, sich einzubilden, dass das Volk in Wirklichkeit befragbar sei, und dass man vielmehr mit ihm verfahren muss, wie mit den Kindern, welche man nicht befragt, ob sie geimpft werden wollen, und die, wenn sie gross sind, dafür danken.“

§ 7.

Die Abtretung der jonischen Inseln 1863/1864.

Ähnlich wie mit den italienischen Plebisziten verhielt es sich mit den Volksversammlungen auf den

[1]) Freudenthal, l. c. S. 73.

[2]) Cavours Briefe B. III. S. 436 und 476.

[3]) In einem Brief an seine Frau in den preussischen Jahrbüchern B. XXVI. S. 451 (Aufsatz von Treitschke: Was fordern wir von Frankreich?).

jonischen Inseln und den Petitionen, die seit Anfang der 60 er Jahre vom kretischen Parlament an die englische Regierung gerichtet wurden, die das Protektorat über die jonischen Inseln ausübte. Eigentliche Plebiszite fanden nicht statt, doch sei die Abtretung, da sie auf Grund von Volksversammlungen und Petitionen stattfand, die eine grosse Ähnlichkeit mit einem Plebiszit mit überwiegender Majorität aufweisen, der Vollständigkeit halber erwähnt.

Die Bewegung stand auf nationaler Grundlage und erstrebte den Anschluss an das stammes- und sprachverwandte Griechenland. Schon 1864 hatte sich bei dem griechisch-türkischen Kriege eine lebhafte Anteilnahme auf den jonischen Inseln gezeigt. England mag wohl unter diesen Umständen eingesehen haben, dass eine weitere Aufrechterhaltung des Protektorats nicht von grossem Werte sei, denn der Oberkommissär Sir John Young beantragte selbst beim englischen Kabinett die Vereinigung der Inseln mit Griechenland. Es wurde nun zunächst Gladstone, „the grand old man", nach den Inseln geschickt, um die Wünsche der Bevölkerung zu untersuchen. Gladstone, der als griechenfreundlich bekannt war, und von dem man wusste, dass er dem Projekt wohlwollend gegenüberstand, wurde mit Bitten und Petitionen förmlich bestürmt. Die gesetzgebende Versammlung erklärte einstimmig, dass das „jonische Volk" für den Anschluss an Griechenland sei. Unterdessen hatte in Griechenland eine Regierungsveränderung stattgefunden. König Otto war gestürzt und Prinz Georg von Dänemark am 30. März 1860 zum König gewählt worden. Dass man in Griechenland denselben Wunsch hegte, hatte in der griechischen Kammer der Minister Miaulis schon am 11. Juni 1861 erklärt. Die

gesetzgebende Versammlung der jonischen Inseln schickte eine Erklärung an die britische Krone und an alle anderen Grossmächte.

Im Londoner Vertrag vom 13. Juli 1863 erklärten Österreich, Frankreich, Preussen und Russland ihre Zustimmung zum Verzicht Englands auf die jonischen Insel, und am 28. Mai 1864 legte der britische Lordoberkommissär das Protektorat nieder.[1]) Eine staatlich oder national bedeutende Veränderung fand damit nicht statt.

Ullmann und Bonfils sind der Meinung, dass England das Protektorat hauptsächlich wegen der vielen Schwierigkeiten, die die jonischen Inseln der Verwaltung bereiteten, niedergelegt hätte.[2]) Dies ist wohl kaum der Grund gewesen. Hätten die Inseln für England einen Wert gehabt, etwa als maritimen Stützpunkt, so hätte es sicher nicht so ohne weiteres auf sein Protektorat verzichtet. Und was die Schwierigkeiten der Verwaltung anbetrifft, so weise ich nur auf die zahlreichen Kolonien Englands hin, wo solche Schwierigkeiten in noch viel höherem Masse bestanden.

§ 8.

Die Debatten über das Plebiszit auf der Londoner Konferenz 1864.

Am 20. April 1864 wurde die Londoner Konferenz eröffnet, die über die Mittel und Wege beraten sollte, die zu einem Frieden zwischen Österreich und Preussen einerseits und Dänemark andererseits führen könnten. Dass auf alle Fälle eine Abtretung stattfinden müsse,

[1]) Stoerk, l. c. S. 135. Freudenthal, f. c. S. 12. Schmeidler, Geschichte des Königreichs Griechenlands S. 210 ff. Beach-Lawrence, l. c. S. 231 ff.

[2]) Ullmann, Völkerrecht, S. 316. Bonfils, l. c. S. 307.

stand nach dem überlegenen Siege der Verbündeten ausser Frage. Es handelte sich also darum, festzusetzen, ein wie grosses Stück Land von Dänemark losgetrennt werden sollte, was mit dem losgelösten Gebiet werden sollte, d. h. auf welche Weise es staatsrechtlich konstituiert werden sollte. Und schliesslich wollte man sich noch darüber schlüssig werden, ob die Bevölkerung einen Einfluss auf diese staatsrechtliche Gestaltung haben solle, beziehentlich wieweit dieser Einfluss reichen und auf welche Art er ausgeübt werden solle. Diese letztere Frage ist es besonders, die uns hier interessiert.

Der Krieg war geführt worden, um Schleswig-Holstein zu befreien; um die Loslösung dieser Gebiete würde es sich also handeln. Schon am 20. März hatte Napoleon III. den Vorschlag gemacht, es solle in Schleswig-Holstein ein Plebiszit betreff der ferneren Zugehörigkeit dieser Provinzen stattfinden. Bereits vor Ausbruch des deutsch-dänischen Krieges, als die schleswig-holsteinsche Frage aber schon brennend geworden war, hatte er an den Herzog Friedrich von Schleswig-Holsein geschrieben; „Je ne trouve rien de plus honorable que d'être le représentant d'une cause qui s'appuie sur l'indépendance et la nationalité d'un peuple. Si j'ai combattu pour l'indépendance italienne, si j'ai élevé la voix pour la nationalité polonaise, je ne puis pas en Allemagne avoir d'autres sentiments ni obéir à d'autres principes.“ [1])

Napoleon mischte sich ja in alle internationalen und auch nationalen Fragen ein, und da die Stimme Frankreich damals auf dem Kontinent die führende war, konnte man nicht umhin, auf diese Stimme zu

[1]) Staatsarchiv, B. VI. S. 371.

hören. Wenn Freudenthal[1]) sagt, das Plebiszit sei Napoleon nur Mittel zum Zweck und Diener in einer ränkevollen und selbstsüchtigen Politik gewesen, so geht dieses Urteil doch wohl etwas zu weit. Napoleon III. musste seinem unruhigen und ehrgeizigen Volke fortwährend kleine Vorteile zu erringen suchen und ihnen vor Augen führen, wie man im Rate der Völker stets auf seine Stimme höre, um sich in seiner Gunst zu erhalten. Das ist wohl der Grund seiner fortgesetzten Einmischungen.

In diesem Falle wusste er, dass Österreich in ein Plebiszit in Schleswig-Holstein nie willigen würde, und dass deshalb die Konferenz resultatlos verlaufen würde. Es lag in seiner Absicht, dass Österreich und Preussen den Krieg noch fortsetzen sollten. So spielte er auch Preussen gegen Österreich aus, denn ersteres war einem Plebiszit nicht abgeneigt. Bismarck konnte, wie Sybel[2]) zeigt, in diesem Augenblicke nicht gut gegen Napoleons Wünsche handeln. In seinem Innern war er auch ein Gegner des Plebiszits und hat wohl hier einem solchen nur zugestimmt, weil er sah, dass bei der starken Gegnerschaft, die sich auf der Londoner Konferenz gegen das Projekt zeigte, dasselbe doch nicht zur Ausführung kommen würde. Bismarcks Standpunkt ist aus zwei Äusserungen ersichtlich. Die erste ist Talleyrand gegenüber geschehen und lautet, es sei ein Fehler früherer Konferenzen gewesen, dass das Volk durchaus immer Einfluss haben müsse. Die zweite Äusserung findet sich in einem Brief vom 14. April an den preussischen Gesandten in Paris von der Goltz, in dem Bismarck denselben über sein Verhalten instruiert. Es heisst da, dass Preussen auf der

[1]) Freudenthal, l. c. S. 45.
[2]) Sybel, l. c. B. III. S. 295 ff.

Konferenz an der Befragung der Bevölkerung festhalten werde, doch würde es nicht zugeben, dass ein Plebiszit sofort stattfände, denn dann würde das Volk für den Augustenburger und gegen eine Teilung stimmen (der Herzog von Augustenburg war ja auch der berechtigte Herrscher und ein altes Sprichwort sprach schon aus, dass Schleswig-Holstein „up ewig ungedeelt" sein sollte).[1]) Die Vereinigung der Herzogtümer mit der Krone Dänemarks in der Form einer reinen Personalunion mit Aufnahme in den Deutschen Bund würde Dänemark ablehnen, und auch Deutschland könne sich hiermit nicht zufrieden geben. Eher würde Dänemark in eine Abtretung Holsteins und eines Teiles von Schleswig willigen, nur um wenigstens den nördlichen Teil Schleswigs behalten zu können. Die Bevölkerung werde so vor die Alternative: „deutsch oder dänisch" gestellt und müsste sich in die Teilung finden.

Die ersten Schwierigkeiten ergaben sich auf der Konferenz schon bei der Frage der Festsetzung der Grenzlinie. Dänemark wollte diese natürlich möglichst weit nach Süden verlegen und schlug die Schlei als Grenze vor. Preussen und Österreich hingegen bestanden auf der weiter nördlich gelegenen Linie Apenrade-Tondern. Zur Bekräftigung dieser Ansprüche wiesen sie auf die geringe Anzahl von Dänen hin, die in dem Gebiet nördlich der Schlei wohnten.

Betreffs der staatsrechtlichen Konstitution schlug der französische Gesandte Fürst de la Tour d'Auvergne ein Plebiszit vor. Während die Herrscherfrage auf diese Art gelöst werden sollte, wollte er die Grenzlinie nur von dem Gesichtspunkt der militärischen

[1]) Freudenthal, l. c. S. 15.

Verteidigung ausgehend bestimmt wissen[1]): „Quant aux districts mixtes du centre, de quelque manière que l'on décide de leur sort il y aura toujours là des Danois soumis à un pays allemand ou des Allemands soumis au Danemark. Devant l'impossibilité absolue de prendre sur ce point la nationalité pour règle, nous pensons qu'il serait juste de trancher le différend en faveur de la plus faible des parties."

Das lief also auf eine Begünstigung Dänemarks hinaus.

Erst ganz am Schluss der Konferenz am 22. Juni, schlug der Fürst de la Tour d'Auvergne vor, das Plebiszit auch zur Bestimmung der Grenzlinie zu benutzen.

Russland und Österreich vertraten die Meinung, dass das Plebiszit eine revolutionäre Massregel sei, die man nicht benützen dürfe. Diese feste Haltung, die wenigstens Österreich einnahm, berührt sympathisch gegenüber der der anderen Mächte, die bald mit diesem, bald mit jenem Vorschlag kamen. Der österreichisch-ungarische Vertreter Graf Apponyi sagte, er sei gegen jeden Vorschlag, der eine direkte Befragung der Bevölkerung mit sich bringe: „Je ne saurai accepter cette modalité ni en principe, ni comme un moyen de solution pratique."[2])

Der dänische Bevollmächtigte erklärte am 2. Juni, Dänemark werde in eine Gebietsabtretung einwilligen, unter der Bedingung, dass das fernere Schicksal der abgetretenen Provinzen nur mit ihrer eigenen Zustimmung bestimmt werde.

---

[1]) Protocoles des conférences tenues à Londres pour le rétablissement de la paix entre l'Allemagne et le Danemark. Martens-Samver, B. XVII. Partie II. S. 347 ff.

[2]) Martens-Samwer, l. c. S. 381 ff.

Die Vertreter Grossbritaniens, die Grafen Clarendon und Russeli, wollten keiner Verfügung über Holstein, Lauenburg und Südschleswig Rechtskraft einräumen ohne Zustimmung der Einwohnerschaft. Einem Plebiszit zur Bestimmung der staatsrechtlichen Gestaltung der Provinzen stimmte schliesslich auch Russland zu, während Oesterreich auf seinem festablehnenden Standpunkt verharrte und Graf Apponyi betonte, dass der gesetzmässige Weg, den Willen der Herzogtümer zum Ausdruck zu bringen, der bisherige Landesherr und die Volksvertretung sei.

Bismarck wollte ein Plebiszit haben, um festzustellen, wo die eine Nation aufhöre und die andere anfange. Eine solche Abstimmung sollte der Konferenz das nötige Material in die Hand geben, damit diese dann die Grenzlinie und alles andere bestimme: „Nous demandons que les habitants du Sleswig soient consultés au sujet des dispositions à adopter à leur égard, et qu'il ne soit pas décidé du sort d'une partie ou de la totalité de ces populations, sans que préalablement leurs voeux aient été loyalement constatés."[1])

So kam man zu keiner Einigung und am 25. Juni ging die Konferenz auseinander. Die verschiedenen Meinungen der Grossmächte — so wollte Frankreich zuerst nur ein staatsrechtliches Plebiszit, später auch das völkerrechtliche, ferner Bismarcks Haltung: der sich für ein Plebiszit aussprach, das er im Innern nicht billigte (wir werden später noch seine Stellung zum Plebiszit genauer kennen lernen) — erinnern an das Wort Chateaubriands: „En politique il n'y a point de principe exclusif."[2])

---

[1]) Martens-Samwer, l. c. S. 412.
[2]) Congrès de Verone, S. 314.

Interessant sind die Verhandlungen der Londoner Konferenz deshalb, weil hier zum ersten Male die europäischen Grossmächte ihre Stellung dem Plebiszit gegenüber präzisiert haben. Wir werden sehen, dass sie nicht immer auf ihrem damals eingenommenen Standpunkt beharrt sind.

§ 9.

Das Plebiszit in Venetien und der Lombardei 1866.

Schon 1858 hatte Napoleon im Vertrag von Plombières, den ich schon oben erwähnte, Cavour versprochen, dass das Königreich Italien Venetien erhalten solle. Als der italienisch-preussische Krieg von 1866 gegen Österreich durch die preussischen Siege auf den böhmischen Schlachtfeldern auch für Italien günstig ausging, war der Augenblick gekommen, wo diese Cession verwirklicht werden konnte. Österreich trat das lombardisch-venetianische Königreich an den Kaiser der Franzosen ab. Wie kam Napoleon hierzu?

Italien hatte sich mit Frankreich über diesen Modus geeinigt, um in den Besitz Venetiens zu kommen, denn Österreich weigerte sich, mit Italien direkt zu verhandeln, das es ja noch gar nicht anerkannt hatte.[1]) Dagegen war Österreich bereit, Venetien und die Lombardei an Napoleon III. abzutreten. Zwischen Italien und Frankreich war alles vorher ausgemacht, wie Frankreich nun seinerseits wieder das venezianische Königreich an Italien cedieren sollte. Und zwar sollte

[1]) Vgl. den Brief von Visconti-Venosta an den Prinzen Napoleon vom 22. Juli 1866: „Le gouvernement autrichien continue à ne pas vouloir reconnaître l'Italie, et c'est avec la France et non avec l'Autriche, que le gouvernement du Roi discute les bases de l'armistice et de la paix." Staatsarch. B. XII. S. 83.

das geschehen durch ein Plebiszit, nachdem vorher Venetien und die Lombardei „dem venetianischen Volke“ übergeben worden war; „das ist das würdigste und den italienischen und französischen Prinzipien angemessenste Mittel.“ „Maitresse de ses destinées la Vénétie pourra bien-tôt par le suffrage universel exprimer sa volonté“.[1]) Österreich war mit diesem Ausweg einverstanden, doch wollte es nicht, dass im Cessionsvertrag die Abtretung an Italien erwähnt würde; also wurde die Abtretung an Frankreich ausdrücklich erwähnt, und Italien wiederum zuliebe wurde die Bestimmung des Plebiszits in den Vertrag aufgenommen.

Am 24. August wurde in Wien die Konvention gefertigt, nach welcher der Kaiser von Österreich das lombardisch-venezianische Königreich an den Kaiser der Franzosen überträgt, „der es seinerseits annimmt.“ Der Artikel 3 des Wiener Vertrages vom 3. Oktober lautet: „Sa Majesté l'Empereur d'Autriche ayant cedé à Sa Majesté l'Empereur des Français le royaume Lombard-Vénétien: Sa Majesté l'Empereur des Français de son côté s'étant déclaré prêt à reconaître la réunion du dit royaume Lombard-Vénétien aux Etats de Sa Majesté le Roi d'Italie sous réserve du consentement des populations dûment consultées.“[2])

Unterdessen hatten französische Truppen unter dem General Leboeuf Venedig besetzt. Dieser übergab am 19. Oktober die Stadt den Stadtvertretern, wobei er sagte: „L'Empereur à voulu laisser aux Vénétiens le soin de manifester leur vœu. Ils sont

[1]) Depesche des italienischen Ministers an den Gesandten in Paris, sowie Napoleon III. an Viktor Emanuel am 1. August (im Moniteur am 1. Sept 1866).

[2]) Staatsarchiv B. XII S. 125.

dignes de comprendre cet hommage rendu à la souveraineté populaire. Nous déclarons remettre la Vénétie à elle même pourque les populations, maîtresses de leur destinée, puissent exprimer librement par le suffrage universel leurs vœux au sujet de l'annexion de la Vénétie au royaume d'Italie."[1])

Nach dieser captatio bene volentiae verliessen die französischen Truppen die Stadt. Die Bevölkerung zögerte denn auch nicht lange; am 21. und 22. Okt. erfolgte das Plebiszit, das natürlich fast einstimmig den Anschluss an das Königreich Italien beschloss. Viktor Emanuel nahm in einem Dekret vom 4. Nov. die Zession an: „In Anbetracht des Ergebnisses der Volksabstimmung, durch welche die Bürger der befreiten italienischen Provinzen erklärt haben, sich mit dem Königreich Italien unter der konstitutionellen Monarchie Viktor Emanuels II. und seiner Nachkommen zu vereinigen, ... Art. 1: Die venezianischen Provinzen bilden einen integrierenden Bestandteil des Königreichs Italien."[2])

Dieses Plebiszit scheint eine ernstere Berechtigung und auch einen wirklichen Wert zu besitzen. Aber das ist nur ein Schein. Hätten die oben geschilderten Schwierigkeiten der Verhandlungen zwischen Österreich und Italien nicht bestanden, es wäre nie zu einer Volksabstimmung in Venetien gekommen, sondern die Gebiete wären einfach abgetreten worden. Nicht das Plebiszit entschied über das Schicksal dieser Provinzen, die an Napoleon gekommen waren, sondern es war von Anfang an unzweifelhaft, dass sie

---

[1]) Staatsarchiv B. XII S. 151.
[2]) Staatsarchiv B. XII S. 152.

an das Königreich Italien fallen würden, zu dem sie auch in jeder Beziehung gehörten.[1])

§ 10.

Der Artikel V des Prager Friedens von 1866 und seine Aufhebung im Jahre 1878.

Eine der wichtigsten Phasen in der Geschichte des Plebiszits bedeutet der Artikel V des Prager Friedens von 1866 und seine Aufhebung 12 Jahre später.

Wieder war es Napoleon III., der den Gedanken des Plebiszits in die Friedensverhandlungen zwischen Preussen und Österreich hineinwarf. Für ihn waren Preussens Erfolge äusserst unangenehm, und er sann, wie man sie ihm wohl etwas beschneiden könnte. Hier kam ihm der Gedanke eines Plebiszits in den nördlichen Teilen von Schleswig. Dort sollte die Bevölkerung entscheiden, ob sie zu Dänemark oder Preussen gehören wollte. Durch diese, man muss sagen, sehr geschickte Einmischung hoffte Napoleon verschiedenes zu erreichen. Erstens warf er so einen Zankapfel zwischen Preussen und Österreich, denn die divergierenden Ansichten dieser beiden Mächte über das Plebiszit waren ihm wohl bekannt. Zweitens hoffte er auf diese Art sich Österreichs Dank zu sichern, indem er ihm den Weg zeigte, auf dem man dem Sieger etwas abtreten könnte, das dieser seinerseits wieder verlieren würde. Drittens war es Napoleon ein angenehmer Gedanke, Preussen, das so mächtig aufstrebte, schaden zu können, und schliesslich konnte er auf diese Art Dänemark einen Gefallen erweisen und sich verpflichten, ohne dass es ihn selbst etwas kostete. Vielleicht ist Napoleon über-

[1]) Ähnlicher Ansicht ist auch Stoerk, l. c. S. 148 ff.

haupt dieser Gedanke erst durch Dänemark nahegelegt worden, denn besonders der dänische Agent Hansen bemühte sich in dieser Zeit lebhaft um Napoleon, und auch der dänische Minister Dohézac sprach noch vor dem Prager Frieden Frankreich am 23. Juli Dänemarks Dank aus.[1])

Napoleons Vorschlag lautete also: „Les duchés de l'Elbe seront réunis à la Prusse sauf les districts du nord du Schleswig dont les populations, librement consultées, désireraient être rétrocédées au Danemark."[2])

Österreich griff den Gedanken auch begierig auf, und so lautete den schon der Artikel 3 des Präliminarfriedens von Nicolsburg: „S. M. der Kaiser von Österreich überträgt auf S. M. den König von Preussen alle seine im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 erworbenen Rechte auf die Herzogtümer Holstein und Schleswig mit der Massgabe, dass die Bevölkerung der nördlichen Distrikte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch zu erkennen gibt, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden soll."[3])

Fast wäre Napoleons Absicht doch im letzten Augenblick noch gescheitert, denn Bismarck war von dieser Klausel durchaus nicht sehr erfreut und er wäre fast auf einen Vorschlag des österreichischen Gesandten Baron Brenner eingegangen. Dieser teilte ihm nämlich mit, dass Österreich auf die Bestimmung des Plebiszits verzichten würde, falls es von Preussen in seinen Ansprüchen betreffs Venetien gegen Frankreich und Italien unterstützt würde. Doch erhielt un-

[1]) Oncken, Zeitalter des Kaisers Wilhelm B. I S. 604.
[2]) Staatsarchiv B. XII S. 189.
[3]) Staatsarchiv B. XI S. 166.

glücklicherweise der französische Botschafter in Wien, der Herzog von Gramont, Kunde von diesem Plan, und Graf Benedetti, der französische Gesandte in Berlin, machte schleunigst und in nachdrücklicher Weise Bismarck darauf aufmerksam, dass er sich Napoleon gegenüber schon verpflichtet habe. So wurde aus dem Plane nichts; Bismarck aber mag damals vielleicht schon die Absicht gehabt haben, die Ausführung des Plebiszits auf irgend eine Weise zu umgehen.

Der Artikel III. des Präliminarfriedens wurde unverändert als Artikel 5 in den Prager Frieden vom 23. August 1866 hinübergenommen.

Bismarck wurden natürlich von manchen Seiten Vorwürfe gemacht, dass er nachgegeben habe und so das Errungene wieder preisgebe. Er verteidigte sich im Abgeordnetenhaus in einer Rede vom 20. Dezember 1866[1]), in der es heisst: „Preussen konnte nicht gleichzeitig zwei europäische Kriege führen oder im Momente, wo es den einen führte und die Früchte desselben noch nicht sicher hatte, seine Beziehungen zu anderen Grossmächten kompromittieren. An uns trat die Frage heran, ob wir in der europäischen Lage, in der wir uns vor Wien befanden, die Gesamtheit dessen, was uns von Österreich unter französischer Vermittelung geboten wurde, annehmen oder ablehnen wollten. Wir entnahmen der Gesamtlage die Überzeugung, dass wir den Bogen nicht zu straff spannen dürften, dass es nicht angemessen sei, durch Verwerfen von Einzelheiten die Gesamtheit des Errungenen wieder in Frage zu stellen.“ Im folgenden gesteht Bismarck zu, dass er den Artikel 5 unter französischem Druck aufgenommen habe: „Wären wir

[1]) Bismarcks ausgewählte Reden B. I S. 164.

mit Schleswig-Holstein und Dänemark allein auf der Welt, so würde ein solcher Friedensparagraph nicht existieren. Die vage Fassung, die er erhalten hat, lässt uns eine gewisse Latitude in der Ausführung.“ Hier sind die weiten Maschen des Netzes, durch die er zu entschlüpfen gedachte.

Im übrigen nahmen die Verhandlungen im Abgeordnetenhaus folgenden Verlauf: Es ging demselben ein Gesetzentwurf zu, dessen § 1 lautete: „Die Herzogtümer Holstein und Schleswig werden mit der preussischen Monarchie auf Grund des am 23. August in Prag zwischen Preussen und Österreich abgeschlossenen Friedensvertrages vereinigt.“[1]) Das Plebiszit ist also gar nicht erwähnt, sondern fand nur in den Motiven, die dem Entwurf beigegeben waren, eine kurze Erwähnung. Der Gesetzentwurf ging zunächst an eine Kommission. Diese Kommission erhielt eine grosse Anzahl von Petitionen verschiedenen Inhalts. 50 Petionen und 5139 Unterschriften kamen aus 47 Ortschaften Nordschleswigs und baten um ein Plebiszit, ehe man an die Einverleibung ginge. Dagegen wünschte eine Petition des Bürgervereins zu Apenrade mit 12 Unterschriften und eine solche von 14 in Hamburg und Altona wohnenden Nordschleswigern eine einfache Einverleibung ohne irgendwelche Abtretung. Man sieht, die weitaus grössere Anzahl verlangte das Plebiszit und die Abtretung. In der Kommission zweifelte man, ob eine Volksabstimmung den Interessen Preussens dienlich sei, und die meisten Mitglieder waren der Ansicht, dass eine Zustimmung der Bevölkerung für die Gültigkeit der Einverleibung nicht nötig sei, obgleich man zugab, dass eine solche wünschenswert sei. Andererseits sei es eine miss-

[1]) Staatsarchiv B. XI S. 250.

liche Sache, eine Abstimmung zu veranstalten und dann das Resultat derselben, falls es unbefriedigend sei, nicht anzuerkennen, denn dadurch werde das ganze Selbstbestimmungsrecht des Volkes, das in der Abstimmung liege, illusorisch. Der Landtag könne es nicht verantworten, ein Land preiszugeben, für das so viel Blut geflossen sei. Die Nationalität könne man nicht zur Bestimmnng der Grenze benützen, denn im Süden von Schleswig wohnten auch Dänen. Man müsse die Einverleibung befürworten und wenn möglich sei die Klausel abzuschaffen, schlimmstenfalls dürfe das Plebiszit nur ganz im Norden zur Ausführung kommen.

Am 24. September wurde durch Gesetz ganz Schleswig-Holstein der preussischen Monarchie einverleibt.

Hiervon musste sich natürlich Dänemark auf das Empfindlichste getroffen fühlen. Noch am 12. Oktober hatte der König von Dänemark anlässlich der Eröffnung des dänischen Reichstages nochmals den Dank Dänemarks an Frankreich ausgesprochen und erklärt, der Wortlaut des Tractats verbürge, dass Dänemark seine natürlichen Grenzen erhalte.[1]) Und nun diese Enttäuschung, als Preussen sich die beiden Provinzen vollständig einverleibte und keine Miene machte, das garantierte Plebiszit auszuführen! Die Haltung der beiden Reiche zueinander wurde immer schroffer. Dabei wahrte Preussen doch noch den Schein, als ob es noch das Plebiszit ausführen würde und stellte andererseits die Abhaltung eines solchen als guten Willen seinerseits hin.[2])

[1]) Staatsarchiv B. XII S. 8.

[2]) Vgl. die Note des preussischen Gesandten in Kopenhagen an den dänischen Minister des Auswärtigen vom 18. Juni 1867

Ausserdem wies man darauf hin, dass Preussen die verschiedensten Möglichkeiten offenständen, das Plebiszit durchzuführen. Besonders geschickt tut dies Thudichum.[1]) Er sagt, Preussen habe sehr freie Hand: im Artikel 5 seien nur die nördlichen Distrikte, nicht auch die südlichen mit stark dänischer Mehrheit erwähnt.

Ganz abgesehen von dem sehr dehnbaren Begriff „nördliche Distrikte", brauche man ferner nicht etwa auch Distrikte, wo eine einfache Mehrheit es wünsche, abzutreten. Denn die einfache Mehrheit sei nicht gleichzusetzen „dem Wunsch der Bevölkerung." Dann handle es sich noch um die Domänen; die „Bevölkerungen" sollten abgetreten werden, nichts aber sei gesagt von den Domänen, auf denen dänische Erbpächter sässen.

Diese Begründungen klingen doch etwas sophistisch. Sollte vielleicht die unbestimmte Fassung des

(Staatsarchiv 13 S. 83) „Deutsche Gemeinden wider ihren Willen und mit dem Verluste jeden Rechtes auf ihre nationalen Eigentümlichkeiten an ein fremdes Landes abzutreten, hat der Prager Friedensvertrag Preussen nicht verpflichtet. Die Kgl. Regierung hat eben durch jenen Artikel des Friedensvertrages gezeigt, dass sie auf die Wünsche und auf die Nationalität der Bevölkerung nach Möglichkeit Rücksicht nehmen will; sie ist aber dabei verpflichtet, diese Rücksicht vor allem den eigenen Landsleuten gegenüber nicht ausser Augen zu lassen. Glaubt sich die Kgl. Dänische Regierung imstande, Einrichtungen zu treffen und Massregel in Aussicht zu stellen, welche für den Schutz und die Sicherung der nationalen Eigentümlichkeiten der in den etwa abgetretenen Gebieten einzeln oder in Gemeinden wohnenden Deutschen bestimmte Bürgschaften geben würden? Und welcher Art würden diese Garantien sein? Von der Beantwortung dieser Frage ist der Umfang der beabsichtigten Abstimmung resp. Abtretung abhängig."

[1]) Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes S. 56.

Artikels 5 nicht ganz unbeabsichtigt gewesen sein? Jedenfalls kam sie sehr gelegen. Preussen hätte ja vielleicht eine Option einrichten können, aber davon stand nichts im Vertrag.

Inzwischen wurden zwei dänisch gesinnte Abgeordnete in das preussische Abgeordnetenhaus gewählt, die Abgeordneten Ahlmann und Rüger, und zwar in den nordschleswigschen Distrikten Aabenraa, Sonderborg, Nordborg und Haderslev. Sie richteten am 13. November 1868 an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses ein Schreiben, in dem es heisst: „Vertragsmässig gehört den Bevölkerungen Nordschleswigs die Befugnis, den staatlichen Zusammenhang, in den sie eintreten wollen, zu bestimmen. Solange diesem Selbstbestimmungsrechte keine Gelegenheit zur Ausübung gegeben ist, solange ist es Aufgabe der gesetzgebenden Autoritäten, alles zu vermeiden, was der Vollständigkeit und der Durchführung jenes Rechtes präjudizierlich werden möchte. . . Wir sind Vertreter Nordschleswigs, nicht aber Vertreter des preussischen Volkes.“ [1]) Des weiteren beanspruchten die beiden Abgeordneten Sitz und Stimme im Abgeordnetenhaus, um die Stellung der nordschleswigischen Distrikte in ihrer Reinheit zu schützen und zu wahren, gaben aber die Zusicherung, sich jeden Votums zu enthalten, das die allgemeine preussische Gesetzgebung berühre. Die Leistung des Treueides verweigerten sie und sahen sich infolgedessen genötigt, ihr Mandat am 30. November niederzulegen. Aber weder diese Obstruktion noch Petitionen aus Nordschleswig brachten die Sache vorwärts.

[1]) Stenograph. Verhandl. Ber. d. preuss. Abgeordn. Hauses vom 14. Nov. 1868.

Besonders beschäftigte man sich mit der Frage, wer das Recht habe, die Durchführung des versprochenen Plebiszit zu fordern. Dies Recht stand sicher nur dem Vertragsgegner zu, also Österreich, sonst aber niemandem. Die Stellung der Regierung kommt zum Ausdruck in einer Rede des Grafen Bismarck im Reichstag des Norddeutschen Bundes[1]): „Als unrichtig bestreite ich die Behauptung, dass irgend ein Einwohner aus Nordschleswig aus dem Vertrage, den Preussen mit Österreich abgeschlossen hat, ein Recht ableiten könnte auf die Abstimmung. Nur S. M. der Kaiser von Österreich hat das Recht, von uns die Ausführung des Prager Friedens zu fordern, in welchem Masse, das lässt der Inhalt des Prager Friedensinstrumentes selbst unbestimmt. Wir können, wenn die Cession deutsche Einwohner mit in sich begriff, und zwar solche, die laut erklären, Deutsche bleiben zu wollen, nicht anders zu ihr schreiten, als indem wir das Geschick der Deutschen entweder durch Enklaven, die wir uns vorbehalten, sicherstellen, oder dadurch, dass wir mit Dänemark einen Staatsvertrag schliessen."

Das ist wenigstens eine offene Stellungnahme, die sympathischer berührt als die Argumente von Thudichum. Zweifellos ist die Ansicht richtig, dass nur Österreich ein Recht habe, die Ausführung der Abtretung zu fordern. Nicht einmal Napoleon hatte hierzu das Recht, denn obwohl die Aufnahme dieser Bestimmung auf ihn zurückzuführen war, war er doch im Friedensvertrag nicht erwähnt. Es war eben unmöglich, wie auch von Holtzendorff betont[2]), eine

[1]) Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes S. 219.

[2]) v. Holtzendorff, L'Abrogation de l'article 5 du traité de Prague: „il est impossible en réalité même avec la meileure

Grenze zu finden, die beide Bevölkerungen reinlich zu scheiden vermocht hätte. Stets würden sich bald die Dänen, bald die Deutschen als unterdrückt betrachten. Kann man es dem starken Preussen verdenken, dass es die Dänen in diese Rolle drängte? Hätte es auch noch so kleine Teile preisgegeben, so hätte es sich auf immer die Sympathien der beiden so eng zusammengehörenden Provinzen Schleswig und Holstein verscherzt. Es war eben unmöglich, ein Stück Land zurückzugeben ohne Deutsche mitzuverlieren. So musste der König von Dänemark in seiner Thronrede vom 5. Oktober 1868 erklären, die Verhandlungen mit Preussen hätten bis jetzt zu keinem Ergebnis geführt.[1])

Österreich hatte in der ersten Zeit nach dem Kriege einige Versuche gemacht, das Plebiszit durchzusetzen. So setzte Graf Beust auseinander, die Bestimmung wegen der Abtretung der nördlichen Distrikte sei nicht auf Betreiben Österreichs in den Friedensvertrag aufgenommen, sie lasse aber gewissermassen die österreichische Regierung als Sachwalter derselben erscheinen. Bei einer längeren Offenhaltung der Frage könne es doch vielleicht zu einer Einmischung von dritter Seite kommen, deshalb sei eine schnellere Erledigung wünschenswert.[2]) Ein Jahr später schrieb Beust an den Gesandten in Berlin: „Ich habe wiederholt hervorgehoben, dass wir ungeachtet der Ein-

volonté du monde, de découvrir une frontière linguistique veritable, soutenable au point de vue politique économique et administratif. Ce que la nature même a negligé à faire l'arbitraire des hommes aurait dû le suppléer lors de la conclusion de la paix de Prague."

[1]) Staatsarchiv B. 15 S. 131.

[2]) Brief des Grafen Beust an den österreichischen Gesandten in Berlin vom 28. März 1867. Staatsarchiv 24 S. 217.

schaltung des preussischen Zessionsversprechens in den Prager Vertrag kein Verlangen tragen, uns in diese Angelegenheit einzumischen. Wir begnügten uns darauf hinzuweisen, dass es gewiss dem Zweck der Sicherung des Friedens entspräche, rechtzeitig für den Abschluss streitiger Fragen zu sorgen und unleugbar begründeten Ansprüchen zu genügen. Weiter wollen wir nicht gehen und am wenigsten für eine dritte Macht eintreten. Doch scheinen mir Zögerungen des Berliner Kabinetts, eine Verbindlichkeit zu erfüllen, die man doch im Grunde zu bestreiten nicht vermag, dem allgemeinen Interesse an Sicherung des Friedens nicht eben förderlich zu sein.“[1]) Das klingt schon wesentlich gemässigter.

Und in der Tat, was hatte Österreich für ein Interesse daran, sich für die Durchführung einer Sache zu verwenden, deren Prinzip es selbst eigentlich ablehnend gegenüberstand? Der Groll gegen Preussen schwand, und an Dänemark konnte Österreich nichts gelegen sein, jedenfalls nicht soviel, um es deswegen mit Preussen zu verderben.

Und dann haben wir gesehen, Preussen konnte nur unter eigenem Nachteil das Versprechen erfüllen. Denn es war sicher ein Nachteil, einen widerstrebenden Bevölkerungsteil im Lande zu haben, noch grösser war aber sicher die Gefahr, eine militärisch ungenügende Grenze zu erhalten. Hierauf beziehen sich auch die Worte Bismarcks: „Ich bin stets der Meinung gewesen, dass eine Bevölkerung, die dauernd und in wirklich zweifellos manifestiertem Willen nicht preussisch oder deutsch sein will, die in zweifellos manifestiertem Willen einem unmittelbar angrenzenden

[1]) Staatsarchiv B. 15 S. 165.

Nachbarstaat angehören will, keine Stärkung der Macht bildet, von welcher sie sich zu trennen bestrebt ist. Man kann dennoch zwingende Gründe haben, auf ihre Wünsche nicht einzugehen, die Hindernisse können geographischer Natur sein, die es unmöglich machen, solche Wünsche zu berücksichtigen.“ [1]) Daher nahm Preussen eben nur um das grössere Übel zu vermeiden das kleinere mit in den Kauf. Die Forderung nach dem Plebiszit blieb in der Schwebe. —

Inzwischen war die Reichsgründung vollzogen, der Zweibund kam zustande, und so schritt man denn auch zur Entfernung des Zankapfels, den einst Napoleon zwischen die jetzt verbündeten Mächte geworfen hatte. Die Thronrede des deutschen Kaisers vom 12. Februar 1879 verkündete die Aufhebung des Artikels 5: „Die Ungewissheit, in welcher die Schlussbestimmung des Artikels 5 des Prager Friedens von 1866 die Zukunft der Einwohner der nördlichen Distrikte von Schleswig erhielt, haben Mich, nachdem die Lösung dieser Frage in wiederholten Verhandlungen mit Dänemark nicht gelungen war, veranlasst, mit S. M. dem Kaiser von Österreich und König von Ungarn in Verhandlungen über Abänderungen jenes Artikels zu treten. Den gegenseitigen freundschaftlichen Beziehungen beider Reiche entsprechend, ist eine Vereinbarung der beiden Höfe in dem gewünschten Sinne zustande gekommen und am 11. Januar ds. Jhrs. ratifiziert worden.“ [2]) Dieser Vertrag war am 11. Oktober 1878 in Wien abgeschlossen worden. Österreich verzichtete „in Würdigung der Schwierigkeiten, welche sich der Durchführung des in jenem

[1]) Bismarcks ausgewählte Reden B. 1 S. 164.

[2]) Staatsarchiv B. 36 S. 150.

Artikel niedergelegten Prinzipes entgegenstellten", auf den Rechtsbestand der Bedingung in Artikel 5.[1])

So waren beide Mächte wieder zu den Anschauungen zurückgekehrt, die sie ursprünglich über das Plebiszit gehegt hatten, das Preussen im Geheimen verworfen, während Österreich bis 1866 stets, auch in London, dieses Prinzip offen bekämpft hatte. Wenn Stoerk[2]) es an Preussen besonders rühmt, dass es im Rahmen anerkannter Rechtsgrundsätze die förmliche Aufhebung der Verbindlichkeit vollzogen habe, statt die Erfüllung einfach zu verweigern, so war es doch wohl nur ein Gebot der Klugheit, so zu handeln. Denn nur so war den Klagen der Dänen jeder rechtliche Boden entzogen. Ausserdem wäre zu einer Retrozession die Einwilligung des Reichstages nötig gewesen, da nur durch ein Reichsgesetz ein Stück Land hätte abgegeben werden dürfen. Und diese Einwilligung hätte der Reichstag wohl kaum gegeben. Vollständig geordnet wurde der schwierige Zustand erst durch den Optionsvertrag zwischen Deutschland und Dänemark vom 11. Januar 1907.

„Cet article était un enfant mort-né, dont l'inscription dans les registres de décès à été retardée autre mesure."[2])

---

[1]) Staatsarchiv B. 36 S. 208.

[2]) Stoerk, l. c. S. 147. Mit Recht sagt dagegen von Holtzendorff: „Il est avantageux, au point de vue du droit international et des relations pacifiques entre Etats, qu'une stipulation soit abrogée en temps utile par la voie légale lorsqu'il est devenu manifeste, dans le cours du temps, que cette stipulation est inexécutable, et lorsque son indétermination soustinuerait uniquement un élément de trouble et d'inquiétude".

[3]) v. Holtzendorff l. c. S. 581.

§ 11.

Die Forderung Napoleons III. nach einem Plebiszit in Luxemburg zwecks Anschlusses an Frankreich 1867.

Durch die Begründung des Norddeutschen Bundes war Napoleon wieder in Sorge versetzt worden. Der Nachbar auf der anderen Seite des Rheines strebte gar zu mächtig empor. In dieser Zeit hoffte er Luxemburg zum freiwilligen Anschluss an Frankreich zu gewinnen, um so seinem Volke wieder einen Erfolg vorzeigen zu können. Er trat mit dem König von Holland, der auch Grossherzog von Luxemburg war, in Unterhandlungen, und dieser schien dem Plan auch nicht abgeneigt zu sein. Vor allen Dingen war das Projekt auch aussichtsreich durch die Vorliebe der Luxemburger für alles französische, sodass hier „das freie Selbstbestimmungsrecht des Volkes" wohl den erwünschten Erfolg gehabt hätte, denn der Anschluss sollte natürlich auf dem Wege des Plebiszits vollzogen werden.

Da interpellierte der Abgeordnete von Bennigsen im norddeutschen Reichstag die Regierung wegen dieser Angelegenheit und verlas dabei einen „Notschrei aus Luxemburg", in dem es hiess, die deutschgesinnten Einwohner von Luxemburg hätten schon alle Hoffnung aufgegeben, da Preussen sie anscheinend im Stich lasse. Wenn es wirklich zu einer allgemeinen Volksabstimmung über den Anschluss an Frankreich käme, so würde die Mehrheit sicher in ablehnendem Sinne stimmen, wenn nur Aussicht auf einen annehmbaren Vertrag mit Preussen wäre.[1]) Die Regierung erklärte auf die Interpellation, sie werde niemals zugeben, dass Luxemburg an Frankreich cediert würde.

[1]) Staatsarchiv B. 13 S. 29.

Napoleon spielte nun den Unschuldigen und liess durch den Minister Marquis Meustier erklären, die Kaiserliche Regierung würde nur dann auf die Erwerbung Luxemburgs eingehen, getreu ihren Prinzipien, wenn die „Stimme des Volkes, kundgetan durch die allgemeine Volksabstimmung, sich für den Anschluss an Frankreich ausspreche.“ [1])

Die Luxemburger Frage wurde schliesslich auf der Londoner Konferenz entschieden, und das Land für neutral erklärt. Das war Napoleons letztes Eintreten für das Plebiszit; durch Preussens feste Haltung war sein Plan gescheitert.

§ 12.

Das Plebiszit im Kirchenstaat 1870.

Ebensowenig wie das Königreich Italien durch eigenen Waffenerfolg in den Besitz von Venetien und der Lombardei gekommen war, ebensowenig brauchte es Opfer zu bringen, um auch sein letztes Ziel zu erreichen: die Einverleibung des Kirchenstaates. Wieder waren es die Erfolge der Preussen, diesmal im Bunde mit den anderen deutschen Stämmen, die ihm den Weg ebneten. Die französischen Truppen, die die päpstliche Herrschaft gestützt hatten, wurden abberufen, und die Italiener besetzten, ohne grossen Widerstand zu finden, Rom. Um die Einverleibung des Kirchenstaates zu rechtfertigen, sollte das Plebiszit dienen.

Schon im September 1870 wurde die Formel für die Abstimmung veröffentlicht; sie lautete: „im Vertrauen darauf, dass die geistliche Unabhängigkeit des Papstes gewahrt bleibe, wollen wir die Annexion an

[1]) Staatsarchiv B. 13 S. 40.

die konstitutionelle Monarchie Viktor Emanuels II. und seiner Nachkommen“[1]); gegen die Klausel betreffend den geistlichen Vorbehalt des Papstes erhob sich jedoch ein solcher Widerstand, dass man sie fallen lassen musste. Sie wurde dann später durch das Garantiegesetz verwirklicht.

Das Plebiszit fand am 2. Oktober statt. Von 167548 Wahlberechtigten kamen 135291 zur Urne. Von diesen wurden 133681 zustimmende, 1507 ablehnende und 103 ungültige Stimmen abgegeben.

Das Plebiszit wäre unnötig gewesen. Am 6. Oktober wurde das Ergebnis vom Kapitol herab feierlich verkündet und ein Dekret vom 9. ds. Mts. erklärte Rom und die römischen Provinzen für einen integrierenden Bestandteil des Königreichs Italien. Auf die Forderungen der ablehnenden Minorität irgendwie Rücksicht zu nehmen, hielt man nicht für nötig. Am 21. Dezember sanktionierte die italienische Abgeordnetenkammer das Plebiszit und die Einverleibung mit 239 gegen 20 Stimmen. Im nächsten Jahre wurde die Kgl. Residenz von Florenz nach Rom verlegt.

§ 13.

Das Plebiszit auf der Insel St. Barthélemy 1877.

Die Insel St. Barthélemy war im Jahre 1784 an Schweden gekommen, nachdem sie eineinhalb Jahrhunderte in französischem Besitz gewesen war. Im Jahre 1877 traten Frankreich und Schweden in Verhandlungen ein, um die Insel wieder an Frankreich zurück zu cedieren, da eine solche Cession auch im Interesse der Inselbewohner lag. Im Vertrag vom 10. August wurde die Abtretung für den Preis von

[1]) Freudenthal l. c. S. 37.

400 00 Fr. vereinbart. Im Vertrag werden nochmals die aus der Abtretung für die Eingeborenen resultierenden Vorteile erwähnt, worauf dann der Artikel 1 lautet[1]): „Sa Majesté le Roi de Suède et de Norvège rétrocède à la France l'île de Saint-Barthélemy. Cette rétrocession est faite sous la reserve expresse du consentement de la population de Saint-Barthélemy."

Die Abstimmung ergab 351 Zustimmungen bei einigen Stimmenthaltungen.[2]) Am 30. Okt. wurde die Bevölkerung zu Untertanen Frankreich's erklärt, „ayant été consultée conformément à l'article premier de la convention en faveur d'une réunion de cette île aux possessions francaises."

Interessant ist an diesem Plebiszit, dass es nicht wie alle anderen im 19. Jahrhundert stattgefundenen Volksabstimmungen bei Abtretungen auf der Basis des Nationalitätsprinzips ruhte, was ja auch kaum möglich gewesen wäre, sondern dass man zu seiner Rechtfertigung auf die Lehre von der Volkssouveränität zurückgreifen musste, ebenso wie vor fast 100 Jahren bei den französischen Revolutionsplebisziten.

Im übrigen lag der Hauptgrund für die Vornahme des Plebiszits wohl darin, dass man auf diese Weise der Abtretung den Charakter des Kaufes etwas nehmen wollte.

§ 14.

Das Plebiszit im Friedensvertrag von Ancon zwischen Chile und Peru 1883.

Am 1. April 1879 hatte Chile an Peru und Bolivien den Krieg erklärt. Dieser Krieg, der eigentlich mit der Wegnahme des bis dahin siegreichen Panzers

[1]) Martens, Nouveau Recueil général de traités, zweite Serie, B. 4 S. 366/67.

[2]) E. Rouard de Card l. c. S. 212/12.

Huascar durch die Chilenen am 8. Oktober 1879 schon entschieden war, zog sich in zahlreichen Land- und Seetreffen bis in das Jahr 1884 hin. Am 29. November 1884 trat Bolivien an Chile die Provinz Atacama ab.[1]) Peru hatte seinen Frieden mit Chile schon früher machen müssen. Am 20. Oktober 1883 trat es zu Ancon die Küstenprovinz von Tarapacà an Chile für immer ab. Betreffs der Provinzen Tacna und Arica mit 9 Meilen Küstenland wurde stipuliert, dass dieses Land auf 10 Jahre in Chiles Besitz bleiben und unter seiner Gesetzgebung stehen sollte, von der Ratifikation des Vertrages an gerechnet. Dann sollte eine allgemeine Volksabstimmung in den beiden Provinzen über ihre fernere Staatsangehörigkeit entscheiden. Der siegende Staat sollte dem unterlegenen 10 Millionen Pesos, also 20 Millionen Mark zahlen.[2])

Als Peru den Vertrag unterzeichnete, musste es wissen, dass damit Tacna und Arica endgültig im Besitz von Chile bleiben würden, und durfte nicht im Zweifel darüber sein, dass ein Plebiszit immer und überall den Sieg für die Besitzergreifer bedeutet.

Als nun das Jahr 1893 herankam, erhoben sich allerhand Schwierigkeiten, jedes Land wollte, dass die Abstimmung unter seiner Leitung vor sich gehen solle, dann verlangte Chile, dass Peru die 10 Millionen Pesos bei einem Unparteiischen hinterlegen oder sonstwie sicherstellen solle. Dieses Verlangen bereitete dem armen Peru grosse Schwierigkeiten. Als es ihm endlich entsprechen konnte, verlangte Chile weiter, dass nicht nur die vor 1893 im Lande ansässigen Peruaner, sondern auch die seit dem Aufblühen der

[1]) Kölnische Zeitung 1910 Nr. 316.

[2]) Pradier-Fodéré, l'Amérique Espagnole. Chronique des faits internationaux.

Salpeterindustrie massenhaft eingewanderten Chilenen, Bolivier und Ausländer an der Abstimmung teilnehmen durften. Hierauf konnte Peru nicht eingehen, sondern antwortete mit anderen Vorschlägen, so z. B. dass man die Provinzen in die Hände einer dritten Macht geben solle und diese die Abstimmung leiten möge. Das betreffende Land könne dann aus den Händen dieser Macht das Land empfangen. Des weiteren schlug Peru vor, das Land in zwei Zonen zu teilen, und Peru und Chile je in einer Zone die Abstimmung vornehmen zu lassen. Auch diese Vorschläge lehnte Chile ab, ebenso weitere Anerbietungen von Peru, dem an einer Erledigung der Angelegenheit gelegen war, z. B. dass alle Chilenen und Peruaner über 21 Jahre abstimmen sollten. Kurz, Chiles Politik ging dahin, Peru möglichst viele Schwierigkeiten zu machen.

Unterdessen schloss Chile einen Geheimvertrag mit Bolivien vom 18. Mai 1895, den man kaum anders als treulos bezeichnen kann. Es wurde in diesem Vertrag stipuliert, dass, falls Chile durch ein Plebiszit oder sonstige Abmachungen in den Besitz von Tacna und Arica gelange, es sich verpflichte, diese Distrikte an Bolivien abzutreten in derselben Form und Ausdehnung, wie es sie empfangen habe, gegen Zahlung von 5 Millionen Pesos. Ausserdem verpflichtete sich Chile, allein oder zusammen mit Bolivien alles daranzusetzen, um in den endgültigen Besitz von Tacna und Arica zu gelangen. Das war also eine bedingte Zession, die an sich Peru nichts anging. Chile verpflichtete sich aber des weiteren, wenn es nicht in den Besitz der Provinzen käme, so wolle es die Bay von Vitor oder eine ähnliche an Bolivien abtreten und noch 5 Millionen Pesos zahlen. Die Bay von Vitor war aber noch peruanisch. Am 18. April 1898 wurde

von Chile und Peru der Vertrag von Santiago unterzeichnet, wonach die Königin von Spanien die Streitigkeiten schlichten solle.[1]) Das Parlament von Chile weigerte sich aber, den Vertrag in dieser Form gutzuheissen, die Verhandlungen stockten, und beide Kontrahenten rüsteten zum Kriege.

Es kam aber nicht zu einem solchen, obwohl beide Staaten sich schon nach Bundesgenossen umgesehen hatten. Chile fand bei Argentinien Beistand, während Peru an Brasilien das Acregebiet abtrat, um sich diesen Gegner vom Leibe zu halten, ferner schloss es Verträge mit Ecuador und Columbien.[2])

Inzwischen versuchte Chile seinerseits eine friedliche Lösung der Frage. Für Chile wurde nämlich der Besitz von Tacna und Arica mehr und mehr zu einer Lebensfrage, da die Provinzen sich besonders gut als militärischen Stützpunkt eignen und zur Verproviantierung der Provinz Tarapacà nötig sind, die mit ihren Salpeterlagern eine Haupteinnahmequelle für die chilenische Regierung bedeutet. In fremden Händen wären diese Distrikte für Chile daher eine grosse Gefahr. Für Peru ist der Wert der Provinzen viel geringer. Chile bot daher im Jahre 1908 an, für Tacna und Arica das doppelte der im Friedensvertrag ausbedungenen Summe zu zahlen, also 40 Millionen Mark, ausserdem die Eisenbahn Tana-Arica bis zu dem peruanischen Arequipa zu verlängern und Peru einen günstigen Handelsvertrag zu gewähren. So verlockend dieses Angebot Peru erschien, so lehnte es doch aus einem fast krankhaften Ehrgefühl heraus ab. Ein weiterer Vorschlag Chiles, das augenscheinlich Grund

[1]) H. La Fontaine, Histoire sommaire et chronologique des arbitrages internationaux.

[2]) Kölnische Zeitung 1911 Nr. 1407.

hatte, ein Plebiszit zu scheuen, lautete dahin, die Gebiete nach einer vom Meere bis zu den Cordilleren durch die Täler von Chacalluta und Arica laufende Linie zu teilen und damit zwei Fünftel mit Tacna Peru, drei Fünftel mit Arica Chile zuzuweisen. Auch hierauf ging Peru nicht ein. Dann verfiel man auf einen Schiedsspruch, den der König von Spanien fällen sollte. Jedoch war derselbe vorerst noch zuviel im eigenen Lande in und um Melilla beschäftigt. Nach dem Marokkanischen Kriege fällte er sein Urteil, dass das Plebiszit stattzufinden habe. Mittlerweile waren aber die diplomatischen Beziehungen zwischen beiden Ländern abgebrochen worden. Daher blieb eine Anfrage, die Chile am 10. März 1910 wegen des Plebiszits an Peru richtete, ohne Antwort. [1])

Anfang Juni 1911 richtete im chilenischen Senate der Senator Rivera eine Anfrage an den Minister des Äussern, wann die Regierung mit der Einverleibung von Tacna und Arica Ernst zu machen gedenke. Denn es hatten schon gelegentliche Aufstände stattgefunden, z. B. war in Iquique das peruanische Konsulat von chilenischen Volkshaufen zerstört worden, nachdem die unwahre Nachricht gekommen war, dass das gleiche dem chilenischen Konsulat in Challao widerfahren sei. Der Minister antwortete hinhaltend.

So steht die Sache bis zum heutigen Tage.

Diese Verhandlungen zeigen sehr anschaulich, welche Schwierigkeiten heute noch der Ausführung eines Plebiszits sich in den Weg stellen können. Das ewige Plebiszit von Tacna und Arica müsste ein warnendes Beispiel für alle Befürworter der allgemeinen Volksabstimmung bei Cessionen sein.

---

[1]) Kölnische Zeitung 1911, Nr. 866.

§ 15.

Die Forderungen nach einem Plebiszit bei der Abtretung Helgolands im englischen Parlament 1890.

Als der Vertrag zwischen dem deutschen Reich und Grossbritanien betreffend den Tausch von Sansibar gegen Helgoland dem britischen Parlamente vorlag, wurde von einer überraschend grossen Anzahl von Rednern sowohl im Oberhaus wie im Unterhaus ein Plebiszit der Bewohner Helgolands zur rechtlichen Gültigkeit der Abtretung gefordert. Die Forderung entsprang wohl hauptsächlich dem Gedanken, dass man die Abtretung bezw. den Tausch nicht für vorteilhaft ansah und ihn auf diese Weise verhindern wollte. Ausserdem mag der Umstand eine Rolle gespielt haben, dass man nicht gern ein Stück Land an das unbeliebte deutsche Reich abtreten wollte.

Es war die Presse, besonders die „Daily News“ und „Pall Mall Gazette“, die für eine Abstimmung Propaganda zu machen suchte. Im Oberhaus beklagte bei der ersten Lesung Carl de la Warr die armen Insulaner, die einem Lande ausgeliefert würden, das eine so harte Dienstpflicht habe und mit Steuern überlastet sei. Der Ministerpräsident Lord Salisbury, erwiderte, es handle sich um die Interessen der Gesamtheit, und diese sei bei dem Tausche die gewinnende Partei.[1])

Bei der zweiten Lesung hielt Lord Salisbury noch einmal eine Rede gegen das Plebiszit. Die Insulaner seien durch Sprache, Religion und Abstammung auf Deutschland hingewiesen; ausserdem käme die geschäftliche Seite in Betracht. Die Helgoländer lebten von deutschen Badegästen und würden durch die

[1]) Freudenthal, l. c. S. 39.

Abtretung nur gewinnen, andernfalls müsse man, falls man den Einwohnern das Recht der Abstimmung zugestehe, auch gestatten, dass sie sich darüber äusserten, warum sie nicht abgetreten werden wollten. Das sei aber eine sehr bedenkliche Sache.

Lord Rosebery brachte die alten Ausführungen, man dürfe nicht 2000 Seelen übertragen, ohne sie vorher zu befragen.

Im Unterhause verwarf Gladstone die Gründe, die man für ein Plebiszit ins Feld führte. Bei der dritten Lesung traten aber noch mehrere Anhänger der Abstimmung auf, die verlangten, dass wenigstens die männlichen Einwohner abstimmen sollten. Labouchère erklärte ebenso wie der Unterstaatssekretär Sir James Fergusson, man dürfe nicht zugeben, dass ein so grosses Abkommen, wie es das mit dem Deutschen Reiche sei, nur durch die Helgoländer verworfen werden könne. Ausserdem hätten diese auf keine Art ihren Wunsch, englisch zu bleiben, zu erkennen gegeben. Wenn dies mit Rücksicht auf ihre deutschen Badegäste geschehen sei, so seien solche Bürger, die das Geschäftsinteresse dem Patriotismus voranstellten, nicht sehr hoch zu bewerten.

Schliesslich wurde der Antrag auf Befragung der Bevölkerung mittels des Plebiszits mit 172 gegen 76 Stimmen verworfen.

Die Massregeln, die in dem Vertrage zum Schutze der Helgoländer getroffen waren, kann man auch als völlig hinreichend bezeichnen. Sogar die Befürchtung von Carl de la Warr, dass die Insulaner zum Heeres- oder Marinedienst herangezogen werden würden, war unbegründet. Denn sowohl die Eingeborenen, wie auch ihre vor der Unterzeichnung des Abkommens geborenen Kinder waren von der Dienstpflicht be-

freit; ferner durften die Zölle vor dem 1. Januar 1910 nicht erhöht werden, die bestehenden heimischen Gesetze sollten ungestört bleiben, die britischen Fischer durften jederzeit landen und schliesslich war auch eine Option vorgesehen.[1])

§ 16.

Das Plebiszit bei der Trennung Norwegens von Schweden 1905.

Wohl die wichtigste Rolle seit seinem Bestehen hat das Plebiszit bei der Trennung Norwegens von Schweden im Jahre 1905 gespielt. Der Gedanke der allgemeinen Volksabstimmung ist gerade bei einem Volke wieder aufgetaucht, bei dem man es am wenigsten erwartet hätte.

Im Kieler Traktat vom 14. Januar 1814 hatte der Dänisch-Norwegische König Norwegen an den König von Schweden abgetreten. Zwischen Schweden und Norwegen wurde der Krieg weitergeführt, der durch die Konvention von Moss vom 14. August 1814 beendet wurde: Norwegen wurde ein unabhängiges Reich neben Schweden. Die Vereinigung wurde vollzogen durch die Reichsakte vom 14. August 1815.[2]) Die Vereinigung war eine Realunion mit gemeinsamem König, gemeinsamem Krieg und Frieden und auch gemeinsamem Ministerium des Äussern.

Der Ausgangspunkt für die Unionsstreitigkeiten war der, dass Schweden seit Beginn der Union

[1]) Freudenthal l. c. S. 59.

[2]) Vgl. zum folgenden: Deutsche Juristenzeitung 1905 S. 609 ff. Ferner Blüthgen, die Realunion. Eine gute Darstellung bis zum Juli 1905 gibt Nordlund, die schwedisch-norwegische Krise, während die Schrift von Fridtjof Nansen, Norwegen und die Union mit Schweden, sehr einseitig den norwegischen Standpunkt vertritt.

völkerrechtlich die Verantwortung für dieselbe getragen, mit anderen Worten: die auswärtige Politik der vereinigten Reiche geleitet hatte. Dank grosser Unklarheit und Verwirrung in den für die Union grundlegenden rechtlichen Dokumenten hatten die Auffassungen von dem Wesen der Union schwedischer- und norwegischerseits sich einander gegenüber so zugespitzt, dass die unionellen Verhandlungen den Charakter eines fortlaufenden juristischen Prozesses erhalten hatten. Die schwedische Politik hielt stets daran fest, dass der Primat Schwedens innerhalb der Union rechtlich begründet war.[1]) Hierher gehört auch die auswärtige Vertretung. Beide Staaten wollten in dieser Hinsicht eine Reform schaffen, wobei aber Schweden an der Realunion festhalten, Norwegen dagegen eine Personalunion herstellen wollte. Schon in den 90er Jahren wuchs in Norwegen die nationale Empfindsamkeit und das Misstrauen gegen Schweden, das von Rednern wie Björnson noch genährt wurde.

Schliesslich brachte die Konsulatsfrage den Stein ins Rollen. Schon seit Jahren hatte Norwegen die Trennung des bis dahin gemeinsamen Konsulatswesens der beiden Länder verlangt, indem es meinte, als souveräner Staat habe Norwegen das Recht zu eigenen Ministern des Äussern und eigenen Konsuln. Hauptsächlich stützte man sich hierbei auf die Handelsinteressen Norwegens, die eigene Konsule verlangten, weil Schweden und Norwegen verschiedene Zollsysteme hatten und weil das schwedische und norwegische Exportgewerbe oft miteinander konkurrierten. Schweden wollte nicht zugeben, dass Norwegen eigene Konsuln erhielt, da dies der erste Schritt zu einer weiteren Lockerung der Union sei. Es steht aber fest, dass die

[1]) Nordlund, l. c. S. 2.

Kreise, die die Sache zunächst anging, nämlich die Kaufleute und Schiffsreeder, mit dem bisherigen Konsulatswesen zufrieden gewesen waren. Es wurde auch offen ausgesprochen, dass die eigenen Konsuln auch eigene Gesandte und einen eigenen Minister des Auswärtigen nach sich ziehen würden.

Schon im Jahre 1892 beschloss die norwegische Volksvertretung, das Storthing, mit 14 Stimmen Majorität die Errichtung eines norwegischen Konsulatswesens. Der König war bereit, seine Zustimmung zu verweigern, da er dies als Unionskönig für die Gesamtheit nicht zuträglich hielt.[1]) Doch wurde die Entscheidung für damals noch aufgeschoben. Das „Unionskomitee“ der Jahre 1895—1898, das eine Revision der Verfassung versuchen sollte, brachte etwas Ruhe ins Land. Unterdessen besann sich auch Norwegen auf seine militärische Schwäche und führte die Grenzbefestigungen gegen Schweden durch.

Im Jahre 1902 wurde ein unionelles Konsulatskomitee eingesetzt, bestehend aus zwei schwedischen und zwei norwegischen Sachverständigen, doch kam kein Resultat aus den Vorschlägen dieses Komitees zustande. Verhandlungen in demselben Jahre zwischen Delegierten beider Reiche brachten folgende Vorschläge über eine Neuordnung:

1. Es wird ein getrenntes Konsulatswesen für Schweden und für Norwegen eingerichtet. Die Konsuln eines jeden Reiches unterstehen derjenigen Behörde

---

[1]) Das Veto des norwegischen Königs in Gesetzesfragen ist suspensiv, dagegen hat der Norwegische Staatsrat nicht das Recht der konstitutionellen Verweigerung der Gegenzeichnung, um nicht dem König alle Macht zu nehmen, wie in der schwedischen Verfassung. Der Staatsrat ist verantwortlich für seine Ratschläge, nicht aber für die Beschlüsse des Königs.

des Heimatlandes, die dieses für seinen Teil dazu bestimmt.

2. Die Stellung der Sonderkonsuln zu dem Minister des Äussern wird durch gleichlautende Gesetze geordnet, die ohne Zustimmung der Ståatsbehörden beider Reiche nicht geändert oder aufgehoben werden können.[1])

Diese Vorschläge fanden weder in Schweden weder in Norwegen grossen Beifall, doch wurde im zusammengesetzten Staatsrat am 11. Dezember 1903 den Staatsräten der beiden Reiche der Auftrag gegeben, die Verhandlungen in der Konsulatsfrage auf der Grundlage dieser Vorschläge, des sogenannten „Communiqué", wieder aufzunehmen. Das Ergebnis war, dass Schweden Garantien forderte, dass die norwegischen Konsuln ihre Befugnisse nicht überschreiten würden und dass die Oberaufsicht des Ministers des Äusseren garantiert sei. Die norwegische Antwort auf dies Verlangen war unbefriedigend und so wurden die Verhandlungen abgebrochen.

In Norwegen wurde nun mit dem grössten Eifer gegen Schweden agitiert. Bald nach dem Scheitern der Verhandlungen hatte das Storthing ein Spezialkomitee eingesetzt, um über die unionelle Lage zu beraten. Der Kronprinz von Schweden, der die Regentschaft führte, mahnte noch einmal zur Einigung: „Die Königsmacht hat sich niemals hindernd in den Weg gestellt, dass Norwegen sein eigenes Konsulatswesen erhält; die einzige Bedingung zur Erfüllung dieses Wunsches ist und muss sein, dass das Verhältnis zu der gemeinsamen Leitung der auswärtigen Angelegen-

[1]) Nordlund, l. c. S. 25/26.

heiten auf einer die Union sicherstellende Weise geordnet wird.“ [1])

Der Kronprinz und der schwedische Staatsrat schlugen ferner eine völlige Revision der Union vor auf der Grundlage eines gemeinsamen Ministeriums des Äusseren und getrennten Konsulatswesens, man war also in Schweden bereit, Norwegen völlige Gleichberechtigung innerhalb der Union zu bieten. Aber das Storthing hatte sein Ziel weiter gesteckt. Im April 1905 trat das Spezialkomitee des Storthing mit seinem Vorschlag hervor. Er lautete auf Errichtung eigener Konsulate, während er nichts über das Verhältnis derselben zum Minister des Auswärtigen bestimmte. Der Beschluss sollte dem König in Gesetzesform vorgelegt werden. Nach der norwegischen Verfassung muss ein Gesetz unmittelbar nach dem Beschluss des Storthing dem König zur Entscheidung vorgelegt werden. Damit des Königs suspensives Veto (nach 3 gleichlautenden Storthingbeschlüssen wurden Gesetze auch gegen des Königs Willen durchgesetzt) nicht unbequem würde, sollte das Gesetz schon am 1. April 1906 in Kraft treten.

Am 18. Mai nahm das Storthing das Konsulatsgesetz einmütig an. Der König wies darauf hin, dass das gemeinsame Konsulatswesen, als im zusammengesetzten Staatsrat beschlossen, nur auf demselben Wege wieder beseitigt werden könne und verweigerte die Sanktion (27. Mai.) Hierauf reichte der gesamte norwegische Staatsrat sein Entlassungsgesuch ein, das der König nicht annahm, da er „jetzt“ keine Aussicht habe, ein neues Ministerium bilden zu können.

[1]) Aus dem Schreiben des Kronprinz-Regenten an das Spezialkomitee des Storthing von Christiania 28. Februar 1905, bei Nordlund l. c. S. 90/91.

Am 6. Juni teilten die norwegischen Staatsräte dem König mit, sie hätten ihre Ämter niedergelegt. Das Storthing zog aus der Erklärung des Königs Oskar den Schluss, dass der König sich ausserstande erklärt habe, eine Regierung zu bilden, wobei man das kleine, aber bedeutungsvolle Wort „jetzt" übersah, und erklärte die konstitutionelle Königsmacht für „ausser Funktion getreten" und ermächtigte die bisherigen Minister, bis auf weiteres die dem König zustehende Amtsgewalt auszuüben. Ferner wurde erklärt, dass die Union damit gelöst sei.

König Oskar protestierte am 10. Juni gegen diese Beschlüsse in einem Schreiben an das Storthing. Es heisst darin: „Das Recht des Norwegischen Königs, wenn er findet, dass das Wohl des Reiches es erfordert, einem vom Storthing auf gesetzliche Weise angenommenen Gesetzesvorschlag die Sanktion zu verweigern, ist unbedingt . . . Die Kontrasignation des Staatsministers ist nichts anderes als das Zeugnis dafür, dass der König einen Beschluss bestimmten Inhaltes gefasst hat. § 30 der Norwegischen Verfassung bestimmt: Aber es ist dem König vorbehalten, nach seinem eigenen Ermessen Beschluss zu fassen. . . Mit einem der Hauptprinzipien der Norwegischen Verfassung, dass Norwegen eine konstitutionelle Monarchie sein soll, lässt es sich nicht vereinigen, dass der König zu einem willenlosen Werkzeug in der Hand des Staatsrats wird. Meine Königliche Pflicht gegenüber der Union hat es mir auferlegt, selbst im Widerspruch zu der allgemeinen norwegischen Volksmeinung zu versuchen, die Grundlagen der Union aufrecht zu zu erhalten. Ich war also in die Lage gebracht, entweder die von mir beschworene Reichsakte verletzen zu müssen, oder auch im andern Fall mich dem aus-

zusetzen, dass ich ohne Ratgeber blieb. Hier gab es keine Wahl für mich[1])".

Am 20. Juli trat der schwedische Reichstag zusammen. Er setzte die Bedingungen fest, unter denen Schweden in die Auflösung der Union willigen würde. Die Bedingung, die uns hier am meisten interessiert, ist die, dass durch eine Volksabstimmung in Norwegen festgestellt würde, dass dort ein allgemeiner Wunsch nach Aufhebung der Union bestehe. Ferner verlangte Schweden die Schleifung der in den letzten Jahren an der schwedischen Grenze angelegten Festungen. Diese Bedingung fand anfänglich grossen Widerstand in Norwegen, doch fügte man sich schliesslich.

Die provisorische Regierung in Christiania legte dem Storthing einen Antrag auf Festsetzung der Abstimmung für Sonntag, den 13. August vor, der auch angenommen wurde[2]). In der Begründung heisst es, die Volksabstimmung sei eine ergänzende Massnahme, welche die Anerkennung von Norwegens neuer Stellung beschleunigen sollte.

Die Norwegische Regierung liess darüber abstimmen, ob der Stimmberechtigte mit der Auflösung, die schon erfolgt war, einverstanden sei oder nicht. Die norwegische Presse bearbeitete die Bevölkerung Tag für Tag eifrig, zahlreich an die Urne zu kommen und mit Ja zu stimmen.[3]) Da die Frauen nicht stimmberechtigt waren, sammelten sie wenigstens Unterschriften zu Adressen, in denen sie für die Auflösung eintraten. Alle politischen Vereine forderten ihre Mitglieder auf, mit „ja" zu stimmen.

[1]) Nordlund, l. c. S. 109/113.

[2]) Kölnische Zeitung 1905 Nr. 793.

[3]) Sogar die Geistlichen forderten von der Kanzel aus auf, für die Auflösung zu stimmen. (Kölnische Zeitung 1905, Nr. 831.)

Bei der Abstimmung stimmten 668200 für die Auflösung, 184 dagegen [1]). Die Wahlbeteiligung war mit über 80 % überaus stark.

Damit war Schwedens Hauptforderung erfüllt. das Ergebnis war so gut wie einstimmig, sodass man in Norwegen selbst überrascht war. Auf Grund dieser Abstimmung erfolgte dann der Verzicht König Oskars und die Berufung König Hakons V. auf den Norwegischen Thron.

An der staats- und völkerrechtlichen Gültigkeit dieses Plebiszits ist nicht zu zweifeln. Beide Kontrahenten hatten sich vorher auf dasselbe geeinigt. Und doch wird man nicht dieses Mittel für die Zukunft empfehlen können, wenn auch anzuerkennen ist, dass das Norwegische Plebiszit von allen stattgefundenen Abstimmungen der Kritik die geringste Handhabe bietet, denn es ist wohl hier der wirkliche Wille des weitaus überwiegenden Teiles der Bevölkerung zutage getreten.

§ 17.

Eine Forderung nach Anerkennung des Plebiszitprinzips auf der zweiten Haager Friedenskonferenz 1907.

Die letzte öffentliche Erörterung des völkerrechtlichen Plebiszitprinzipes fand auf der zweiten Haager Friedenskonferenz 1907 statt.[2])

Im Comité d'Examen A der ersten Unterkommission der ersten Kommission beriet man über einen Weltschiedsvertrag. In der 5. Sitzung stand ein Vor-

---

[1]) Kölnische Zeitung 1905 Nr. 856.

[2]) Actes et documents de la deuxième conférence internationale de la Paix 1907 Bd. 2 S. 404, S. 886.

schlag der brasilianischen Regierung zur Beratung, der unter anderem folgendes vorsah:

„Dans les différends relatifs à des territoires peuplés, on n'aura recours à l'arbitrage qu'avec l'assentiment préalable des populations intéressées à la décision."

Diese Bestimmung bezweckte nicht anderes als eine plebiszitäre Befragung eines Volksteiles bei schiedsgerichtlichen Entscheidungen, die seinen Landesteil betreffen, also vor allen Dingen Abtretungen.

Bei der Besprechung des brasilianischen Antrages sagte Milovanowitsch, der Vertreter Serbiens, dass die Fragen, die die Änderung der Souveränität durch Volksabstimmung beträfen und die ganze Plebiszittheorie, die sich hieran anknüpfe, eigentlich nicht hiehergehörten, und dass dieser Punkt wohl schwerlich einen Platz in einer Abmachung über ein internationales Schiedsgericht finden würde. Der Einbringer des Vorschlages, M. Ruy Barbosa, der Vertreter Brasiliens, erwiderte, dass seine Regierung es wünsche, dass man bei Streitigkeiten, die bewohnte Territorien beträfen, die Bevölkerung in Betreff der Nationalität befrage, die man für sie in Aussicht nehme. Er kenne wohl die abweichende Meinung über diese Theorie, ebenso gut aber die starken Interessen, die sie stützten. Aber trotzdem, oder vielleicht eben deshalb, sehe er in ihr eine liberale und gerechte Idee. Wenn bestimmte politische Anschauungen dagegen seien, so sei das die Sache der betreffenden Personen. Die brasilianische Regierung werde stets das Recht für sich in Anspruch nehmen, bei Gelegenheit die Frage wieder vor die Öffentlichkeit zu bringen.

M. Guido Fusinato, der Delegierte Italiens und M. Henry Lammasch, der österreichische Vertreter, sprachen sich ähnlich aus wie Milovanowitsch.

Schliesslich konstatierte der Präsident Exc. Léon Bourgeois (Frankreich), dass der Antrag eine genügende Unterstützung nicht gefunden habe.

Der Brasilianische Antrag war deshalb nicht ohne Bedeutung, weil seine Annahme die Plebiszittheorie zu einer völkerrechtlichen Institution gemacht hätte. Die Debatte selbst brachte keine neuen Punkte von Belang. Wenn auch die weitaus grössere Anzahl der Mächte sich gegen die Theorie der freien Selbstbestimmung der Völker ablehnend verhielt, so ist doch der Vorschlag ein Zeichen dafür, dass Anhänger der Plebiszit-Idee heute noch sogar in den Regierungen mancher Länder zu finden sind.

II. Abschnitt.

Darstellung und Kritik des völkerrechtlichen Plebiszits.

§ 18.

Die Zulässigkeit des staatsrechtlichen Plebiszits.

Ehe ich zur kritischen Darstellung der völkerrechtlichen Plebiszittheorie übergehe, ist die Frage nach der Zulässigkeit des staatsrechtlichen Plebiszits zu beantworten.

1. Eine allgemeine Volksabstimmung kann zunächst vorkommen bei Gründung eines neuen Staates. Wir haben in Europa die Beispiele bei Griechenland und Belgien, ferner in grosser Zahl in Amerika. Hier will R. v. Mohl eine Volksabstimmung stattfinden lassen[1]). Es stehen ihm jedoch die Tatsachen entgegen, dass durchaus nicht die Mehrzahl der Staaten auf diese Weise entstanden ist. Im Gegenteil dürften diese Neugründungen meist auf kriegerischem Wege vor sich gegangen sein.

2. Die allgemeine Volksabstimmung kann angewendet werden als regelmässige und gesetzmässige Massregel in bestehenden Staaten. Die meisten Staaten scheiden hierbei aus, nämlich die Theokratieen

[1]) R. v. Mohl, Politik, Kap. 6.

und Patrimonialstaaten, die unbeschränkten Monarchieen und Aristokratieen. Ferner scheiden aus die Monarchieen aus eigenem Recht, auch wenn sie eine Volksvertretung haben. Denn der Herrscher hat hier seine Macht nicht vom Volk, wohl aber ist dies der Fall in den repräsentativen Demokratieen. Hier wird man auch die Zulässigkeit einer Volksabstimmung anerkennen müssen. Besonders wird man sich bei wichtigen Fragen an das Volk wenden, immer vorausgesetzt, dass dies in der Verfassung vorgesehen ist. Ein solcher wichtiger Fall wäre z. B. die Verfassungsänderung oder eine Gebietsabtretung. Bestimmt die Verfassung nichts über eine Volksabstimmung in solchen Fällen, dann ist auch hier allein die gesetzgebende Gewalt zuständig[1]). Doch muss der Begriff „wichtige Fragen" eng gezogen werden, da eine öftere Anwendung der Massregel notwendig den Charakter des ausserordentlichen herabdrücken muss. Solche Abstimmungen sind bekanntlich vorgesehen in der Schweiz und in Amerika.

3. Schliesslich kann man sich auch eine Volksabstimmung vorstellen als aussergewöhnliches, nicht vorgesehenes Mittel. Wird auf Grund dessen eine Umgestaltung des Staates vorgenommen, so kann man nicht anders, als eine solche Volksabstimmung als eine revolutionäre Massregel zu bezeichnen. Doch sind alle staatlichen Einrichtungen nur für einen bestehenden Zustand geschaffen und können demnach veralten, ja direkt dem Volkswohl schaden. Wenn nun alle Autoritäten sich der nötigen Änderung widersetzen, dann hat das Volk das Recht, nachdem es die friedlichen Mittel versucht hat, mit Macht vorzugehen,

[1]) Wenn v. Mohl auch in diesen Fällen eine allgemeine Abstimmung wünscht, so ist ihm nicht beizustimmen.

und geschieht dies auf Grund einer Volksabstimmung, so wird man auch sie für zulässig erklären müssen. Voraussetzung ist natürlich, dass das Volk nicht etwa nur aufgewiegelt ist, sondern dass es sich um eine heilige Notwendigkeit handelt. Nur augenscheinlicher Notstand rechtfertigt hier ein Plebiszit.

Ob die allgemeinen Volksabstimmungen auch einen Platz im Völkerrecht finden können, ja ob sie überhaupt auch nur als zweckmässig anerkannt werden dürfen, wird sich im folgenden zeigen.

---

1. Die Rechtfertigungsversuche für das völkerrechtliche Plebiszit.

§ 19.

Das völkerrechtliche Plebiszit gestützt auf die Vertragstheorie.

An jeder Gebietsabtretung, mag sie auf friedlichem oder gewaltsamem Wege vor sich gehen, sind die Individuen dieses Gebietes nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in staatlich-politischer Hinsicht interessiert. Solange das streng monarchische Prinzip herrschte, kannte man es nicht anders, als dass beim Gebietswechsel die Bewohner das Schicksal ihrer Scholle teilten. Jeder hielt sich für gebunden an sein Land. Noch Bodin hält dies für selbstverständlich[1]). Doch allmählich tritt der Begriff der Staatsbürgerschaft auf. Die Sorge um das politische Schicksal der von der Abtretung getroffenen Bürger tritt mehr hervor. Daher fordert das Naturrecht die Teilnahme

[1]) Johannes Bodinus, de republica I. Cap. 6.

aller politisch berechtigten Staatsgenossen zur Aufstellung und wesentlichen Änderung grundlegender Gesetze, während die Staatskunst die Berechtigung, ja die Nützlichkeit dieser Forderung bestritt.

Hugo Grotius, der Vater der Völkerrechtslehre, hat auch zu dieser Frage Stellung genommen und auf ihn als ihren vornehmsten Zeugen berufen sich die Verteidiger des Plebiszits bei Abtretungen.

Hugo Grotius führte folgendes aus:[1])

„In pactis de alienatione aliud insuper requiritur, ut etiam pars, de qua alienanda agitur, consentiat. Nam qui in civitatem coeunt: societatem quandam contrahunt perpetuam et immortalem."

Bluntschli beruft sich auf diese Stelle und fügt hinzu:[2]) „Hugo Grotius fordert nach natürlichem Recht, wenn ein Teil des Staatsgebiets veräussert werden soll, nicht bloss die Zustimmung des ganzen Staatskörpers, sondern auch die der Einwohner dieses Gebietsteiles — ein gerechtes Erfordernis, da es sich um die ganze staatliche Existenz derselben handelt und sie durch die Gesetzgebung des ganzen Staates unmöglich in einem Momente genügend vertreten werden, in welchem dieser zur Auflösung der Gemeinschaft geneigt ist.[3])

Die Erkenntnis der schweren Durchführbarkeit dieses Grundsatzes lässt Bluntschli aber hinzufügen: „Aber die Not der Umstände wird in den meisten

---

[1]) Hugo Grotius, Jus belli ac pacis, Liber II Cap. 6 § 4. Herausgegeb. v. Bellmann.

[2]) Bluntschli, allgemeine Staatslehre III. Buch 5. Kap. S. 281.

[3]) Der Staat denkt aber gerade, dass die ihm wirklich treuen Staatsbürger sich über die Nachteile einer Auswanderung hinwegsetzen und zu ihm auf das verkleinerte Gebiet kommen werden.

Fällen stärker sein als jener Grundsatz des natürlichen Rechtes."

Bellmann, der Kommentator des Hugo Grotius, geht auch kurz auf die Frage ein.[1]) Er wirft die Frage auf: „An liceat etiam nolentem partem civitatis alienare et cui liceat?"

Als Antwort dient ihm eine Bemerkung, die Franz I. von Frankreich zu Karl V. gemacht hat: Es stehe nicht in seiner Gewalt, vom Körper des französischen Staates irgend ein Glied abzutrennen, es sei denn, dass dies mit Zustimmung dieses Gliedes, der Stände und des ganzen Reiches beschlossen worden sei.

Diesen Standpunkt des französischen Königs habe ich bereits oben gewürdigt. (S. S. 5.)

Es mag Bluntschli bei Zitierung dieser Stelle des Grotius nicht ganz wohl zu Mute gewesen sein, denn Grotius kam zur Forderung der Zustimmung des Volkes bei Abtretungen aus der unhistorischen Idee von der staatlichen Vereinigung zu einem ewigen und unsterblichen Ganzen. Bluntschli selbst glaubt aber an ein organisches Werden des Staates. Wie kann er da zur Verteidigung seiner Theorie einen Schriftsteller heranziehen, der den Staat durch Vertrag entstehen lässt, und für den das Naturrecht eine Rechtsquelle ist? Nun muss doch auch Grotius zugeben, dass nicht die Menschen abgetreten werden, sondern nur die Staatshoheit: „tamen proprie, cum populus alienatur, non ipsi homines alienantur, sed ius perpetuum eos regendi qua populus sunt."[2]) Hier weist Grotius mit klaren Worten jene Auffassung ab, der wir noch bei viel späteren Schriftstellern begegnen.

[1]) Grotius, l. c. S. 504.

[2]) Grotius, l. c. L. I. Cap. III § 12, 2.

Bluntschli versuchte daher in seinem späteren „modernen Völkerrecht“ das Plebiszit mit dem Prinzip der Volkssouveränität zu verteidigen.[1])

§ 20.
Das Plebiszit basiert auf dem Prinzip der Volkssouveränität.

1752 erschien der „Contrat social“ von Jean Jacques Rousseau, der den Gedanken der unbedingten Volkssouveränität als Prinzip im Staatsleben aufstellte. Jeder solle frei sein, sich dem Staate anschliessen können, dem er wolle, und indem er diesem Staate Gehorsam leiste, gehorche er in Wirklichkeit nur sich selbst. Rousseau sucht eine Staatsform, „par laquelle chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui même et reste aussi libre qu'au paravant“[2]). Die höchste Gewalt ruht bei der Gesamtheit des Volkes, der jeder sich unterwirft: „Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprème direction de la volonté générale, et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout.“ Trotzdem bleibt jeder Einzelne selbstständig, denn im Willen der Allgemeinheit liegt auch der seinige, er gehorcht also nur seinem eigenen Willen: „Tant que les sujets ne sont soumis qu'à de telles conventions, ils n'obéissent à personne, mais seulement à leur propre volonté“.

Rousseau hat bei diesen Ausführungen nur an das innerstaatliche Leben gedacht. Hier sind für ihn die Versammlungen des ganzen Volkes und ihre Abstimmungen die höchste Autorität. Seine Schüler, die

[1]) Bluntschli, Modernes Völkerrecht § 286. Vgl. auch folgenden §.

[2]) Rousseau, Contrat social, L. I. Chap. 2 u. 4.

Wortführer der französischen Revolution, übertrugen dieses Prinzip aber auch auf das internationale Leben. Hier haben wir die Basis aller Plebiszite des französischen Revolutionszeitalters, und auch spätere Plebiszite bezw. Forderungen nach solchen sind mit dem Hinweis auf die Volkssouveränität begründet worden. Die Schüler Rousseaus bauten seinen Gedanken weiter aus, bis dass sie als letzte Forderung schliesslich die erhoben, dass auch im internationalen Verkehr die kleinste Gemeinschaft das Recht habe, sich vom heimischen Staat loszulösen und nach Belieben eine Verbindung einzugehen, wenn nur die Majorität dies wünsche. Der französischen Nationalversammlung kam natürlich diese Theorie sehr gelegen und sie bekannte sich auch offen zu ihr[1]).

Das staatliche Plebiszit beruht auf dem Gedanken des Contrat social, also wiederum der Vertrags-Theorie. Zwischen den Völkern besteht aber ein solcher Gesellschaftsvertrag noch weniger als im Staat selbst; wie kommen sie also dazu, sich der Folgerung aus dem Contrat social, dem Plebiszit, zu fügen? Ausserdem ist nach der Vertragstheorie jedes Staatsgebiet „une et indivisible". Nach diesem Grundsatz könnte also nur durch Einstimmigkeit eine Trennung erfolgen, niemals aber durch die einfache Mehrheit, wie sie das Resultat einer allgemeinen Volksabstimmung ist.

Mit dem Hinweis auf die Volkssouveränität begründet auch Bluntschli in seinem „Modernen Völkerrecht", wie schon oben erwähnt, die Forderung nach

[1]) Procès verbal de l'Assemblée Nationale B. 70 Nr. 762 Appendice. Bericht von Jacques Menon vom 30. April 1791: „Les Avignois et les Contadins, si de leur pleine et entière volonté ils se sont autrefois soumis au gouvernement du pape, ils ont le droit d'en changer au jourd'hui, et conséquemment celui de se réunir à la nation francaise s'ils y trouvent leur avantage."

einem Plebiszit bei Eroberungen und Gebietsabtretungen[1]). Er verlangt für die Rechtsgültigkeit einer Abtretung:

1. Zustimmende politische Willenserklärung, sowohl des abtretenden wie des erwerbenden Staates.

2. Tatsächliche Besitzergreifung von Seite des erwerbenden Staates.

3. Mindestens die Anerkennung von Seite der politisch-berechtigten Völkerschaft, welche das abgetretene Gebiet bewohnt und nun in einen neuen Staat übergeht.

Die Anerkennung der Bevölkerung sei nötig, weil sie keine willen- und rechtlose Klasse sei.

Die Notwendigkeit begründet aber in öffentlichen Verhältnissen neues Recht und die verlangte Anerkennung liegt schon im Gehorsam an die neue Regierung sowie im Unterlassen des Widerstandes. Bluntschli verfällt auch in den Fehler, die Abtretung auf die Bevölkerung zu beziehen, während doch in Wahrheit die Staatshoheit abgetreten wird. Die Bevölkerung würde nur abgetreten werden, wenn ihr jede Möglichkeit der Auswanderung genommen wäre.

Die Gründung der Plebiszittheorie auf der Volkssouveränität ruht auf dem falschen Gedanken vom „Contrat social". Die Gesamtheit der Bevölkerung, die Summe der Stimmen, ist nicht die höchste Gewalt der Gemeinschaft, sondern diese steckt in der Konstitution oder Organisation. Bei folgerichtiger Durchführung des Grundsatzes von der Volkssouveränität hätte jede noch so kleine Gemeinschaft das Recht, mittels einer Abstimmung sich von seinem bisherigen grösseren Verbande loszulösen, und eine neue Ver-

[1]) Bluntschli, Modernes Völkerrecht § 285.

bindung einzugehen. Wohin sollte das führen, wenn man diese Folgerung ziehen wollte! Und doch ist sie die nächstliegende. Padeletti sagt[1]): „Cette conséquence répugne naturellement à tout publiciste qui n'à pas perdu ‚il bien dell' inteletto'. On comprend trop bien que son admission conduirait à la dissolution complète des liens politiques, au chaos dans le droit public."

Man wird daher eine Theorie ablehnen müssen, die bereits in ihren allerersten Konsequenzen zu derartigen Ergebnissen führt. Auch de Barante will die Volkssouveränität nicht als lebendiges Prinzip im Staatsleben gelten lassen. Er sagt[2]): „La souveraineté du peuple est un principe incontestable, mais un principe abstrait, dont l'existence n'est pas plus réelle que l'existence du contrat social. Le sens réel de la souveraineté du peuple, c'est que toute autorité sociale est instituée pour l'avantage du peuple, pour la protection de tous et de chacun des citoyens qui le composent."

Wenn das gesamte Volk souverän sein soll, dann muss man doch auch verlangen, dass alle Bewohner des Landes über wichtige Fragen aus sich selbst heraus sich ihre Ansichten bilden können. Das wird man aber kaum durchsetzen können. Die gebildeten Stände vermögen Belehrung und Information zu schöpfen aus Büchern, Gesprächen, Zeitschriften etc. Der grossen Masse des Volkes ist das aber nicht möglich; die meisten derer, die dann abstimmen sollen, erhalten ihre Ansicht aus dem Munde von Agitatoren eingeflösst. Daher kann das Urteil all dieser Leute auch nicht frei sein, es ist vielmehr „von Sachkenntnis

[1]) Padeletti, Précis du droit des gens, S. 157.

[2]) De Barante, Questions constitutionelles S. 7, 8.

ungetrübt", da sie sich mit einer Frage höchstens dann intensiv beschäftigen, wenn es ihr persönliches Interesse betrifft. Es gehört ein ausserordentlich grosses Mass von objektiver Betrachtung dazu, um wirklich frei zu entscheiden.

„Bei wichtigen Entscheidungen einer Nation Ansichten einfordern, die ohne Sachkenntnis und unfrei entstanden sind, das geht doch gegen die Vernunft[1])."

Washington sagt in einem Brief an de la Fayette: „Le peuple est capable de sentir et non pas de juger. Qui sent et ne juge pas, est sujet à ce tromper souvent[2])."

§ 21.

Das Plebiszit gestützt auf das Nationalitätsprinzip.

Die Plebiszite der Zeit Napoleons III. fussen auf dem Nationalitätsprinzip oder Sprachenprinzip. Ich habe schon oben bei den italienischen Abstimmungen und besonders bei dem Artikel 5 des Prager Friedens darauf hingewiesen, dass auch hierin eine Rechtfertigung der Plebiszittheorie nicht erblickt werden kann. Wir finden in keinem Lande, dass die sprachliche oder nationale Grenze sich mit der politischen deckt. Es kann keine Macht den Grundsatz, dass nur die Nationalität oder die Sprache die Gestaltung eines Landes bestimmen soll, jemals anerkennen. Die Grenzen werden vielmehr meist auf anderem Wege gebildet. Dieser Weg ist oft kriegerisch und wird hauptsächlich von Gründen der Sicherung bestimmt. Eine Ländergrenze ist nicht geheiligt.

Man stelle sich vor, wohin die Anwendung des Nationalitätsprinzipes allein in Bezug auf Deutschland

[1]) De Barante l. c. S. 22.

[2]) De Barante l. c. S. 34.

führen würde; wir müssten ein Riesenreich germanischer Zunge herstellen und den grössten Teil von Holland, das deutsche Österreich, die baltischen Provinzen hinzunehmen. Die Schweiz müsste zwischen Deutschland, Frankreich und Italien aufgeteilt werden. Geffroy hat vollständig Recht, wenn er sagt: „La théorie dite des nationalités, destinée à garantir à chaque peuple, si elle est sincèrement appliquée, son indépendance nationale, très bienfaisante alors comme l'expression d'un droit nouveau, a malheureusement servi jusquà ce jour à moins de séparations que d'injustices et de sophismes. On aura constitué en Europe un petit nombre de grandes agglomérations mal cimentées, d'ont l'anarchie et les rivalités jalouses amèneront des déchirements et des choses terribles.“ [1])

Andererseits ist freilich zuzugeben, dass die Nationalität und die Sprache ein überaus wichtiger Faktor für die Staatenbildung ist. Aus den verschiedensten Bestandteilen lässt sich wohl ein Reich, eine Herrschaft herstellen, nicht aber ein Staat. Wir haben auch Beispiele, dass fremdsprachliche Bürger die Besten eines Landes werden, man denke nur an die Deutschen in den Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Sehr lehrreich ist in Bezug auf die Nationalität die Annexion von Elsass-Lothringen 1871. Während Frankreich alle früheren Plebiszite, besonders in Italien, auf Grund des Nationalitätsprinzips gefördert hatte, verwarf es jetzt plötzlich diesen Grundsatz und suchte das Verlangen nach einer Volksabstimmung mit der alten Phrase vom „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ zu rechtfertigen, da man in diesem Falle die Nationalität hierzu nicht gebrauchen konnte. Andererseits hat man

[1]) A. Geffroy, Un manifeste Prussien.

oft auf deutscher Seite versucht, die Annexion mit dem Nationalitätsprinzip zu rechtfertigen, wie es sogar Mommsen tut, wenn er sagt: „nous voyons avec douleur le drapeau francais flotter sur cette merveilleuse cathédrale de Strasbourg, chef-d'oeuvre de l'architecture allemand . . . . A part quelques petites enclaves, la population de l'Alsace est encore au jourd'hui tout allemande.“ [1])

Mit solchen Gründen kann das Verlangen nach einer Volksabstimmung in Elsass-Lothringen nicht als zurückgewiesen betrachtet werden. Auf beiden Seiten wurde mit grosser Leidenschaft für und wider die Abstimmung gekämpft. Aus den zahlreichen Publikationen jener Tage will ich nur eine der bedeutenderen herausgreifen. Die meisten dieser Schriften sind überaus einseitig und tendenziös, und Rolin Jacquemyns hat Recht, wenn er sagt, dass das Völkerrecht in schlechte Gesellschaft geraten sei, da sich die unberufensten Leute, wie Künstler, Dichter, Zeitungsschreiber mit ihm beschäftigten.[2]) „In jedem Fall ist der Wille der Bevölkerung zu respektieren. Lasst Elsass nnd Lothringen abstimmen, lasst Strassburg stimmen! Sie sind in eurer Gewalt und ihr braucht keinerlei Druck von unsererer Seite zu fürchten. Ausser der perfiden Auslegung des Nationalitätsprinzips habt ihr kein Recht auf diese Lande ausser dem der Eroberung und der Macht. Es gibt ein neues Recht, das schöne Ergebnis des Fortschritts, der Vernunft und der Menschlichkeit.“ [3])

Im folgenden finden wir sogar den schönen Vergleich der Bevölkerung mit einer Herde Tiere und

[1]) A. Geffroy l. c. S. 133.
[2]) Revue de droit intern. B. III. S. 177.
[3]) A. Geffroy, l. c. S. 135 ff.

des Vaterlandes mit einem Stalle. Geffroy führt ferner einen Ausspruch des M. Rouher aus dem Jahre 1868 an, der gesagt haben soll, Frankreich wolle keinen Krieg mit Preussen, weil es im Falle eines Sieges die rheinischen Provinzen würde müssen abstimmen lassen, und das Resultat wahrscheinlich ein negatives sein würde. Ohne eine Zustimmung der Bevölkerung würde aber Frankreich niemals die Rheinprovinzen annektieren. Man kann wohl füglich bezweifeln, dass Frankreich sich eintretenden Falles an dieses Versprechen gehalten hätte.

Ebenso war es aber ein Fehler auf deutscher Seite gewesen, das Plebiszit deshalb abzulehnen, weil die Abtretung rechtlichen Bestand habe, da sie in Einklang mit dem Nationalitätsprinzip stehe.

Heinrich von Treitschke weist in einem äusserst temperamentvollen Aufsatz darauf hin, dass das Nationalitätsprinzip die Annexion nicht rechtfertige, wohl aber andere eiserne Notwendigkeiten das Recht des Schutzes und der Sicherheit. Danach sei auch das Plebiszit abzulehnen: „Vor der heiligen Notwendigkeit dieser grossen Tage wird die Lehre von dem Selbstbestimmungsrecht aller deutschen Stämme, die lockende Losung vaterlandsloser Demagogen, jämmerlich zuschanden. Diese Lande sind unser nach dem Rechte des Schwertes und wir wollen über sie verfügen kraft eines höheren Rechtes. Wir Deutschen, die wir Deutschland und Frankreich kennen, wissen besser, was den Elsässern frommt, als jene Unglücklichen selber. Wir wollen ihnen wider ihren Willen ihr eigenes Selbst zurückgeben. Wir haben in den ungeheuren Wandlungen dieser Zeiten allzuoft froh erstaunt das unsterbliche Fortwirken der sittlichen Mächte der Geschichte gesehen, als dass wir noch

an den unbedingten Wert einer Volksabstimmung glaubten. Der Geist eines Volkes umfasst nicht nur die nebeneinander, sondern auch die nacheinander lebenden Geschlechter.“ [1])

Also auch vom Nationalitätsprinzip ausgehend ist die Forderung nach einem Plebiszit nicht zu rechtfertigen. Wie wir oben gesehen haben, wären auch die italienischen Einheitsplebiszite, die auf diesem Boden stehen, keineswegs nötig gewesen. Sie sind es nicht, auf denen die rechtliche Gültigkeit dieser Losreissungen ruht, die letzteren sind vielmehr gerechtfertigt durch das Ringen eines zerteilten Volkes, das durch stammesfremde Dynastien beherrscht wurde, um seine Einheit.

§ 22.

Das Plebiszit in der modernen Völkerrechtslehre.

Während früher die Frage der Stellung des Plebiszits bei Abtretungen und Eroberungen in der Völkerrechtslehre noch sehr streitig war, steht man heute allgemein auf einem ablehnenden Standpunkt, mit Ausnahme einiger weniger, meist französischer Schriftsteller. In Frankreich hat ja stets diese Theorie ihre eifrigsten Verteidiger gefunden.

Ich gebe im folgenden eine Übersicht der Stellung, die die bedeutendsten Schriftsteller zur Plebiszitfrage einnehmen.[2])

---

[1]) Von Treischke, was fordern wir von Frankreich? (Preuss. Jahrbücher B. 26. S. 367 ff.) Der Aufsatz ist am 30. August 1870 geschrieben. Das Entscheidende ist „das höhere Recht“, eben die grosse Notwendigkeit der Sicherung. Auf das „Recht des Schwertes“ komme ich noch zu sprechen.

[2]) Die genauen Titel siehe Literaturverzeichnis. Vgl. ferner Freudenthal, l. c. S. 54 ff.

Für das Plebiszit treten ein: Bluntschli, Bulmerincq, Calvo, Rouard de Card, Funck-Brentano et Sorel, Geffroy, Montluc, Pierantoni, Pradier-Fodéré.

Gegen das Plebiszit sind: De Barante, Bonfils, Chrétien, Dahn, Despagnet, Freudenthal, Gareis, Grivaz, Günther, Hartmann, Heffter, Heilborn, Heimweh, v. Holtzendorff, Rolin-Jacquemyns, Lasson, Lieber, v. Liszt, Löning, v. Martens, v. Mohl, Neumann, Padeletti, Proudhon, Rivier, v. Sybel, Störk, v. Treitschke, v. Ullmann, Zeller.

Man sieht, dass die Gegner des Plebiszits bei weitem überwiegen, und auch unter den französischen Schriftstellern sind die neueren zum grössten Teil zur gegnerischen Ansicht übergegangen.

---

2. Die Stellung der interessierten Volksteile zum Plebiszit.

§ 23.

Die Stellung des abtretenden Staates.

Welcher ist der Nachfolger des abtretenden Staates bei Abtretungen oder Eroberungen? Ist für ihn die Abtretung erst gültig, wenn ein zustimmendes Votum des sich loslösenden Landesteiles vorliegt?

Wir haben erstens den Fall, dass eine Provinz sich vom Reiche loslöst, um einen neuen selbständigen Staat zu bilden. In diesem Falle kann der verlierende Staat unmöglich sich mit einer gutheissenden Volksabstimmung dieses Territoriums begnügen. Es ist

festzuhalten, dass der ganze Staat seine Einwilligung geben muss, bez. dass in absolutistischen Staaten der Landesherr die Provinz vom Gehorsam loslöst. Freilich kann diese Einwilligung auch stillschweigend geschehen, indem der Mutterstaat die Macht der Verhältnisse anerkennt und sich ihnen beugt. Vorzuziehen ist aber stets, das der verlierende Staat seine Bedingungen stellt, und dass der sich loslösende Landesteil sich ihnen fügt. Das ist auch für beide Teile die würdigste Art. Falls aber der Gang der Ereignisse stärker ist, so wird man auch dem neuen Staat die Berechtigung zum selbständigen Bestehen nicht absprechen können, auch wenn keine formelle Zustimmung des Mutterstaates vorliegt. Wenn dieser sich mit einem Plebiszit begnügt, so begründet dieses schon die Rechtlichkeit der Loslösung, völkerrechtlich aber kann in einer solchen Abstimmung kein genügender Loslösungsgrund erblickt werden.

Der zweite Fall ist der, dass die abzutretende Provinz, vollziehe sich nun die Abtretung auf friedlichem oder kriegerischem Wege, ein Teil eines anderen Staates wird. Hier wird meist ein mehr oder weniger harter Zwang vorliegen. Es lässt sich ja auch der Fall denken, dass eine Abtretung freiwillig angeboten wird, etwa weil der abtretende Staat den widerspenstigen Landesteil, der zu einem Nachbarstaat hindrängt, nicht mehr zu bändigen vermag. Wird in diesem Falle zwischen den Kontrahenten ein Plebiszit stipuliert, so besteht es natürlich zu Recht, nötig aber ist es nicht. Schon die Wiener Schlussakte von 1818 Art. 6 spricht dies aus: „Eine freiwillige Abtretung der auf einem Bundesgebiete haftenden Souveränitätsrechte kann ohne Zustimmung der Gesamtheit nur zu Gunsten eines Mitverbündeten geschehen.“ Die

Genehmigung des Gesamtstaates ist natürlich erforderlich, nicht aber die des betreffenden Landesteils.

Meist wird aber die Abtretung unfreiwillig geschehen. Dann muss der Abtretung zugestimmt sein von den verfassungsmässigen Gewalten des erwerbenden und des abtretenden Staates. Die des abtretenden Staates kann durch Waffengewalt erzwungen sein. Ferner ist zur Rechtsgültigkeit eine wirkliche Auslieferung des cedierten Landes erforderlich. Auf jeden Fall ist daran festzuhalten, dass der abtretende Staat keine besondere Genehmigung des abzutretenden Teiles braucht, weder durch ein Plebiszit noch auf sonst eine Art erbracht. Es wird die Hoheit über diesen Landesteil abgetreten. „Alle Fragen, welche die Landeshoheit berühren, sind Staatsfragen im eminenten Sinne, weil sie in ihren Folgen die Existenz des Staates betreffen.“[1]) Diese Fragen, die den ganzen Staat betreffen, hat auch der ganze Staat zu entscheiden. Er allein kann beurteilen, was der Gesamtheit dienlich ist, niemals aber kann dies ein Teil des Staates. Ja, er könnte durch sein Votum, das doch eine Minorität im ganzen Staat darstellt, die Existenz des Ganzen gefährden und nur noch grösseres Unglück herbeiführen, indem dadurch der Sieger gezwungen wird, den Krieg noch weiter fortzuführen. Denn wie könnte der Besiegte den Sieger zwingen, dem Plebiszit zuzustimmen? Doch nur wieder durch Krieg. Die Unmöglichkeit liegt auf der Hand. Wir hätten dann ein Veto der Minderheit. Sollte das zustimmende Votum zur Abtretung nötig sein, dann müsste ein solches doch auch vor Beginn des Krieges eingeholt werden, denn in diesem handelt es sich nicht nur um die staatsbürgerliche, sondern um die physische

[1]) Frantz, Vorschule zur Physiologie der Staaten S. 5.

Existenz. Das Interesse des Ganzen geht eben über das Interesse des Teiles. Ein Plebiszit ist nur dann statthaft, wenn der abtretende Staat es zur Gültigkeit der Abtretung fordert, und wenn der Sieger hierauf eingeht; es wäre also eine besondere Stipulation nötig. Im übrigen ist der Teil des Landes durch den von dem gesetzmässigen Vertretern der Gesamtheit, unter denen sich ja auch die seinigen befinden, geschlossenen Vertrag gebunden. In dem Bewilligungsrecht der Volksvertretung liegt schon ein Schutz gegen eine willkürliche, etwa eine unnötige Abtretung.

Frankreich, das in Elsass-Lothringen 1871 so stürmisch ein Plebiszit forderte, hat sich selbst nicht an diese Forderung gehalten, indem es freiwillig Gemeinden an der luxemburgischen Grenze abtrat, ohne sie zu befragen, nur um Belfort behalten zu können.

Es braucht also der abtretende Staat zur Gültigkeit der Abtretung die ausdrückliche Zustimmung des abzutretenden Landesteiles nicht.

§ 24.

Die Stellung des abzutretenden Landesteiles.

Sind bei einer Gebietsabtretung die Bewohner des abzutretenden Landesteils berechtigt, ein Plebiszit zu fordern, bez. bedarf es für sie eines solchen, damit die Abtretung auch für sie Giltigkeit gewinne? Beide Fragen sind entschieden verneinend zu beantworten.

Für die Bevölkerung des abzutretenden Territoriums ist das Territorialitätsprinzip massgebend: Bei der Abtretung eines Landes werden auch die Beziehungen der Bewohner zu der bisherigen Regierung gelöst; in demselben Augenblick geht die Gewalt auf die neue Regierung über, und zwar über die Personen,

die in dem Lande verbleiben. Denn es bleibt den Bewohnern ja stets das Recht der Auswanderung. „The status of the inhabitants of the conquered and transfered territory is thus determined by their own acts. This rule is the most just, reasonable and convenient which could be adopted".[1]) Der Nachdruck liegt auf den Worten: „by their own acts". Die Einwohner können also viel persönlicher über ihre Zukunft entscheiden, als es das Plebiszit mit seiner Majorität vermag. Kann die Majorität den nationalen oder politischen Charakter einer Minderheit fixieren? Die Kraft des Majoritätsbeschlusses im Staate liegt

1. in der Notwendigkeit einer Beschliessungsform, der die Minderheit sich fügt, damit überhaupt Beschlüssse zustande kommen können, und
2. in der Erwartung der jetzigen Minorität, im Laufe der Zeit auch an die Herrschaft zu kommen.[2])

Dies kann aber nicht im Leben ausserhalb des Staates gelten. Hier muss die bindende Kraft eines Majoritätsbeschlusses ihr Ende erreicht haben.

Der Zweck des Plebiszits, der Schutz des Individuums gegen den Zwang der Eroberung, wird nie erreicht, denn wie kann die Gesamtheit die Entscheidung für den Einzelnen treffen? Das ist nicht möglich und darum kann auch die Bevölkerung eines abzutretenden Landesteils das Plebiszit nicht als völkerrechtliche Institution anerkennen. Durch die Unterwerfung der Minorität wirkt es sogar freiheitsfeindlich, und dabei soll es selbst gegen die Gewalt schützen!

---

[1]) Halleck, international law Chap. 33.
[2]) Stoerk, l. c. S. 65.

In früherer Zeit, als das Gefühl der Staatsbürgerschaft noch schlummerte, zur Zeit des Absolutismus, fühlte die Bevölkerung einen Herrschaftswechsel nicht so intensiv wie heute. Das volkstümliche Selbstgefühl fehlte. Wenn man dem Lande nur die Lokalverwaltung beliess, nicht an seine Privilegien und Freiheiten rührte, konnte damals auch schliesslich nicht viel darauf ankommen, in wessen Hände das Land überging.[1])

In unserer staatsbürgerlichen Zeit ist aber das Staatsbewusstsein tief in das Gefühl des Volkes eingedrungen, das Nationalbewusstsein ist erwacht. Eine Einverleibung erscheint jetzt viel härter, denn die Interessen und Überlieferungen, die die Teile eines Staates untereinander verbinden, sind weit zahlreicher geworden, so dass ein Wechsel der Staatsgewalt wenigstens für den Augenblick sehr schmerzlich berührt. Von diesem Nationalbewusstsein gehen die Verteidiger des Plebiszits nun aus und fragen: Ist es erlaubt, dieses Nationalbewusstsein zu ignorieren, ist es erlaubt, über Völkerschaften gegen ihren Willen zu verfügen?

Dabei begehen sie wieder den alten Fehler, nur dem Plebiszit zuliebe zu übersehen, dass nicht die Völkerschaften abgetreten werden, sondern die Staatshoheit. Gerade das Nationalbewusstsein der Bevölkerung muss das Plebiszit als eine Vergewaltigung ablehnen.

Die Bewohner einer abgetretenen Provinz müssen ohne weiteres den neuen Herren gehorchen. Da ihr

[1]) Vgl. Proudhon, La Guerre et la Paix, droit de la Force. „Que fait au paysan de la Lombardie, par exemple, de vivre sous le Protectorat du Piémont ou de l'Autriche, si la rente qu'il paye au bourgeois est toujours la même, si, comme le colon antique il doit rester éternellement pauvre diable."

eigenes Land sie preisgibt, so kann auch ihre Abstimmung nicht frei sein, da die Not sie treibt, die Abtretung anzuerkennen. Die ganze Nation ist gezwungen worden, und dann soll ein Teil derselben frei entschliessen können! Dass die Anerkennung nicht mit freudigen Gefühlen und ohne jeden Rückhalt geschieht, ist kar, denn kein Volk betrachtet, nachdem es soeben im Kampfe unterlegen ist, den Verlust seiner Gebietsstrecken als eine unwiderrufliche Tatsache. Ein Fall, wie der Norwegens 1814, wo der abgetretene Staat eine eigene Nationalität repräsentierte und so stark war, dass er Bedingungen stellen konnte, wird nicht oft vorkommen. [1])

Die Stellung der Bevölkerung des abzutretenden Landesteiles zu einem Plebiszit lässt sich dahin zusammenfassen: Entweder wünscht das Volk die Zession, dann ist ein Plebiszit überflüssig; oder es steht derselben feindlich gegenüber, dann ist das Plebiszit gefährlich, da es nur zu neuen Kämpfen führen würde. Besiegter wie Sieger werden sich hüten es anzuwenden.

§ 25.

Die Stellung des erwerbenden Staates.

Ein Hauptargument, das die Vorkämpfer des Plebiszits bei der Verteidigung ihrer Theorie ins Feld führen, ist das, dass der Staat, der einen Teil eines andern Staates erwerbe, ohne das Plebiszit beliebig seinen Eroberungsgelüsten fröhnen könne. Wir müssen uns daher ganz kurz mit dem sogenannten „Recht der Eroberung“ beschäftigen, das die Verteidiger des Plebiszits verwerfen.

[1]) Heffter, Europäisches Völkerrecht der Gegenwart, herausgegeben von Geffcken, § 182.

„Krieg und Eroberung haben rechtliche Bestandteile, denn sie sind Befriedigung eines nach Zeit und Geschichtsumständen eingetretenen Bedürfnisses nach Erweiterung des staatlichen Bewegungsgebietes.“[1]) Dem Völkerrecht wird ja oft zum Vorwurf gemacht, dass es durch Annahme dieses Satzes die Ländergier schütze. Das ist heute ein nicht mehr berechtigter Vorwurf. Die Kontrolle, die das internationale Leben ausübt, ist so intensiv, dass eine stillschweigende Zustimmung der anderen Mächte zu einer Annexion stets vorliegt. Der kriegführende Staat muss Anleihen aufnehmen, er kann unter Umständen Hilfe brauchen, er muss der Neutralität der angrenzenden Staaten versichert sein können, all das schliesst heute einen gewaltsamen Eroberungskrieg so ziemlich aus. Der moderne Staat ist aber auch der unnötigen Eroberung abgeneigt und muss es sein, denn es ist für ihn nicht leicht, eine grosse Gebietserweiterung zu absorbieren.

Andererseits muss man sagen: Wie kann ein Volk Teile eines feindlichen Volkes über Massregeln mitbeschliessen lassen, die es zu seiner Sicherung ergreifen will! Das wäre doch nach einem eben errungenen Siege die Unterwerfung. Wenn der Sieger auf die Zustimmung der Bevölkerung warten, und diese wirklich ganz frei erfolgen soll, so wird er die Früchte seines Sieges niemals einernten. Der Kampf wird nie zu Ende kommen.

Andererseits, wenn ein Krieg nur eine rechtlose Gewalttätigkeit wäre, so würde ein ungünstiges Volksvotum den Sieger ganz gewiss nicht zu stören brauchen. Es wäre also wertlos. Weiter gesetzt den Fall, dass der Sieger bereit sein müsste, ein Plebiszit stattfinden

[1]) v Holtzendorff, Eroberungen und Eroberungsrecht, S. 19ff.

zu lassen: Wenn er des Ausganges nicht ganz sicher ist, wird er eine für ihn günstige Abstimmung zu erreichen suchen. Da er als Sieger die Macht in den Händen hat, ist die Versuchung gross, sie zu benutzen, um den Widerstand der Stimmen niederzuhalten. Er wird dann Willkür und Bedrückung anwenden, damit nicht der Bürger ihm das nehme, was er soeben dem Krieger mit bewaffneter Hand abgerungen hat. Unter diesen Umständen handelt der Sieger auch nicht klug, wie Funck-Brentano und Sorel meinen[1]), wenn er die neuerworbene Bevölkerung in den Stand setzt, die Eroberung mittelst einer Abstimmung ausdrücklich anzuerkennen, denn diese Zustimmung hätte keinen grösseren Wert als den einer politischen Demonstration.

Für den erwerbenden Staat kommen einzig und allein die Bedingungen in Betracht, die er über die Abtretung mit dem cedierenden Staat geschlossen hat. Hat er in diesen einer allgemeinen Abstimmung zugestimmt, so ist es stets geschehen, weil er des Ergebnisses sicher zu sein glaubte. Daher hat die Abstimmung keinen Wert. Aber aus all den angeführten Gründen wird der erwerbende Staat gut tun, ein Plebiszit nicht erst zuzulassen.

---

3. Durchführung und Bewertung des Plebiszits.

§ 26.

Die Durchführung des Plebiszits.

Bei der Frage, wie das Plebiszit durchgeführt werden soll, ergeben sich neue Schwierigkeiten. Die

[1]) Funck-Brentano et Sorel l. c. § 338.

erste liegt schon in der Begrenzung des Stimmrechts. Wer soll stimmen? Bei der nur im innerstaatlichen Leben üblichen Beschränkung des Stimmrechts auf eine relativ kleine Personenzahl wird man es hier nicht bewenden lassen können, im Gegenteil ist eine möglichst weite Ausdehnung erwünscht, um eine „Volks"abstimmung zu erhalten. Störk will nur die Individuen von der Abstimmung ausgeschlossen wissen, deren Unfähigkeit zur Abgabe einer irgend beachtenswerten Stimme ausser allem Zweifel steht.[1]) Soweit ist ihm beizustimmen. Wenn Störk aber verlangt, dass alle Personen, die über den Zeitpunkt der Kindheit hinaus sind, stimmen sollen, geht das zu weit. Wie soll ein Vierzehnjähriger über staatliche Fragen entscheiden können! Allerdings ergibt sich die Anomalie, dass gerade die Kinder vom Ergebnis der Abstimmung am meisten betroffen werden, da dieses über ihre ganze Zukunft entscheidet. Aus den Stimmen der Minderjährigen würde aber doch nur der Einfluss von Eltern oder Erziehern sprechen. Andererseits kann man aber auch nicht die Altersgrenze wie beim deutschen Reichstagswahlrecht auf 25 Jahre hinaufsetzen. Man wird etwa 18 Jahre als Grenze annehmen. Bluntschli[2]) hingegen will nur die Teilnahme der politisch Berechtigten gelten lassen. Dieser Kreis ist wieder zu eng gezogen. Zum mindesten wird man hier das Frauenstimmrecht fordern dürfen. Denn es wird doch auch über ihre Zukunft entschieden. Der Forderung Rousseaus: „il est nécessaire que toutes les voix soient comptées; toute exclusion formelle rompt la généralité[3])" wird man freilich nicht ent-

[1]) Störk, l. c. S. 67.

[2]) Bluntschli, Modernes Völkerrecht, § 286.

[3]) Rousseau, l. c. L. II. Chap. 2 Note e.

sprechen können. Im übrigen ist aber der Kreis der Stimmberechtigten möglichst weit zu ziehen, es wären also nur Urteilsunfähige, Schwerverbrecher und Minderjährige auszuschliessen.

Eine ganz besondere Schwierigkeit liegt noch in der Frage, ob man in diesem Falle es bei der Ausschliessung des Militärs vom politischen Leben belassen soll. Sollen die aus dem abzutretenden Territorium stammenden Soldaten über die Zukunft ihres Landes mit bestimmen dürfen? Die Frage ist zu verneinen. Und zwar vom Standpunkt des abtretenden Staates aus. Ebenso wie das aktive Wahlrecht des Soldaten ruht, muss auch in diesem Falle das Stimmrecht ruhen. Der Staat kann nicht gestatten, dass vielleicht Soldaten, die erst für die Erhaltung einer Provinz mit den Waffen in der Hand eingetreten sind, später die Abtretung befürworten. Eine Ausnahme wäre in den Ländern vielleicht zu machen, in denen das Militär auch das aktive Wahlrecht besitzt, z. B. Spanien.

Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Qualifizierung der erforderlichen Majorität. Eine Einstimmigkeit zu erzielen ist natürlich bei der grossen Anzahl der Stimmen so gut wie ausgeschlossen, obwohl manche italienische Abstimmungen und das norwegische Plebiszit diesem Ideal ziemlich nahegekommen sind. Andererseits erscheint es aber kaum als gerechtfertigt, sich mit der einfachen Majorität nicht etwa der Stimmberechtigten, sondern überhaupt nur der abgegebenen Stimmen zu begnügen, wie es in der Tat stets geschehen ist. Die Notwendigkeit einer Majorität als Beschliessungsform ist anzuerkennen. Aber diese Majorität soll wenigstens eine überwiegende sein. Dies ist bei so eminent wichtigen

Fragen, wie sie bei den Plebisziten vorliegen, unbedingt zu fordern. Auch im staatsrechtlichen Leben haben wir ja Beispiele dieser Art, man denke nur an den Artikel 78 der Deutschen RV., der verbietet Verfassungsänderungen vorzunehmen, wenn im Bundesrat 14 Stimmen dagegen sind. Man könnte also wohl bei den Plebisziten eine dreiviertel Majorität verlangen.

Das gleiche Stimmrecht wird man hier nicht vorenthalten können. Man kann sich allerdings fragen, ob das gleiche Stimmrecht in Ländern mit zahlreichen Analphabeten am Platze ist, aber die Zukunft ist für jeden gleich wichtig, mag er gebildet oder ungebildet sein.

Es hat wohl noch kein Plebiszit stattgefunden, das in Beziehung auf seine Durchführung als vollständig einwandfrei bezeichnet werden könnte. Allerdings ist zu sagen, dass bei der allermodernsten Abstimmung, der Norwegischen, von groberen Verstössen nichts bekannt geworden ist. Aber stets sind bei Abstimmungen im Volke über mehr oder weniger erzwungene Gebietsabtretungen Willkür, ja sogar Betrug vorgekommen. Besonders haben nach dieser Richtung die französischen Abstimmungen Übelstände gezeigt, indem Lüge und Einschüchterung an der Tagesordnung waren. Boudot beschreibt das französische Plebiszit von 1852:[1]) „Les préfets furent plus encore qu'en 1851 préssés d'obtenir l'unamité, ils la prescriraient à leur tour à tous les maires. Ceux-ci, fidèles à la consigne, au lieu de d'attendre les votes isolées, demandaient en général aux groupes formés près d'eux: Vous voulez bien voter pour l'empereur? Personne n'élévait la voix et alors, nemine contradicente, le maire proclamait l'unamité de la part des

[1]) Boudot, Le plébiscite de 1870.

électeurs tout absents que présents. Ceux qui arrivaient trop tard apprenaient qu'ils avaient déjà voté." Und nach Onken[1]) war in mehr als 20 Departements der Belagerungszustand erklärt, und in den anderen geboten die Präfekten mit schrankenloser Gewalt. Dass die Franzosen in einem fremden Lande nicht schonender verfuhren als im eigenen, ist klar.

Des weiteren haben die Plebiszite des 18. Jahrhunderts regelmässig erst nach vollzogener Einverleibung stattgefunden. Wie ich bei den italienischen Plebisziten und dem von Savoyen und Nizza gezeigt habe, war die Cession jedesmal schon im Vertrag ausgesprochen worden. Man wird entschieden verlangen müssen, dass die Abstimmung vor der Abtretung stattfinde, also von seiten des abtretenden Staates geleitet werde, denn der mächtige erwerbende Staat ist stets in der Lage, einen Druck auszuüben. Diese Form wurde wenigstens gewahrt in den französischen Revolutionsplebisziten. Wohin es führt, wenn der Sieger die Abstimmung vornehmen lassen darf, zeigen die Auslegungen, die der Artikel 5 des Prager Friedens von 1866 in Preussen fand.

Der Willkür in der Ausführung der Abstimmung würde wenigstens etwas gesteuert werden, wenn die Aufsicht, besser noch die ganze Durchführung, einer neutralen Macht übertragen würde. So sollte bei dem schon erwähnten Plebiszit in den peruanisch-chilenischen Provinzen Tacna und Arica nach einem Vertrag vom Jahre 1898 der Königin von Spanien, später dem König von Spanien, die Überwachung übertragen werden, wobei auch Sicherheitsbedingungen vorgeschrieben werden sollten. Dieser Gedanke ist sehr glücklich zu nennen, da auf diese

[1]) Oncken, l. c. B. I. S. 353.

Weise für eine gerechte Durchführung gesorgt werden kann.

Auch eine Ordnung der Zeitfrage fand sich zum ersten Male in dem erwähnten Vertrage von Ancon. Die Bestimmung, dass das Plebiszit erst in 10 Jahren stattfinden sollte, hatte wohl den Zweck, dass die Bevölkerung sich an die neue Herrschaft gewöhnen und dann leidenschaftsloser urteilen solle. Insofern wäre dies eine Begünstigung des erwerbenden Staates, denn zunächst fühlt der abgetretene Landesteil nur Erbitterung gegen den Sieger. Diese Erbitterung kann im Laufe der Jahre einer ruhigen Erwägung Platz machen, aber ich möchte trotzdem die Einrichtung nicht als nachahmenswert bezeichnen, denn es wird dadurch ein jahrelang währender Zustand der Unsicherheit geschaffen, da niemand weiss, ob die jetzige Staatsform von Bestand sein wird. Tritt dann später die Abtretung ein, so wird sie weit mehr stören, als dies der Fall gewesen wäre, wenn sie gleich im Anschluss an die Auseinandersetzung erfolgt wäre.

So häufen sich die Schwierigkeiten, die der Ausführung des Plebiszits im Wege stehen. Wenn sie auch in den modernen Staaten erheblich geringer sind, als sie vordem waren, ganz werden sie nie verschwinden.

§ 27.

Die Bewertung des Plebiszits.

Sämtliche bisher stattgefundenen Plebiszite haben mit einer ungeheuren Majorität stets das gewünschte Ergebnis gebracht. Dies sollte den Betrachter schon stutzig machen. Es ist zuzugeben, dass manche Plebiszite wirklich den wahren Willen des Volkes rück-

haltlos zum Ausdruck gebracht haben, ich erinnere an die italienischen Einheitsplebiszite und an die Abstimmung in Norwegen. Bei anderen darf man wieder füglich bezweifeln, dass sie dem dauernden Volkswillen entsprungen sind. Zum Beweis dient die Volksabstimmung in Nizza und Savoyen, denn als 1870 Frankreich in Unglück geriet, hatten die Bürger, die vor einem Jahrzehnt für den Anschluss an dieses Land gestimmt hatten, nichts Eiligeres zu tun, als sich gegen die Franzosen zu wenden, sodass besonders in Nizza regelrechte Aufstände entstanden. Diese Tatsache ist geeignet, ein bedenkliches Licht auf den Wert des Ergebnisses des Plebiszites zu werfen. Es ist wohl gestattet, auch eine staatsrechtliche Volksabstimmung als Beleg heranzuziehen. Welchen Wert hatten die Millionen von Stimmen, die Napoleon III als Kaiser der Franzosen auf den Thron erhoben hatten, welchen Wert das Vertrauenszeugnis, das er noch wenige Monate vor Ausbruch des Krieges von 1870/71 erhielt, wenn sie nicht verhindern konnten, dass ihn einige Tausende stürzten? Mag man auch auf die gallische „novarum rerum cupido“ hinweisen, so kann man doch nicht leugnen, dass die stattgefundenen Plebiszite nur dazu gedient hatten, die Verantwortung auf die Masse abzuwälzen, und dass sie nur den Wert einer politischen Manifestation besassen, nicht aber den wahren dauernden Volkswillen zu erkunden vermochten.

Man könnte einwenden, dass es einen dauernden wahren Volkswillen überhaupt nicht gebe, und diese Behauptung hat viel für sich, denn die grosse Menge ist wankelmütig und unbeständig. Dann wäre aber ein Plebiszit überhaupt zwecklos. Denn nur die Zustimmung der augenblicklichen Volksstimmung für

sich zu haben, kann nicht genügen, wenn etwas geschaffen werden soll, das auch für die Zukunft Wert und Nutzen haben soll.

Einen Beweis für den raschen Wechsel einer Volksstimmung kann man oft im parlamentarischen Leben sehen, wo über Nacht infolge einer in die Menge geworfenen Frage die bisherige Majorität in eine Minorität verwandelt wird. Sollte sich der Wille eines Volkes in internationalen Fragen als dauerhafter erweisen, als in den staatlichen?

Kommt nun noch ein gewollter oder ungewollter Zwang bei der Abstimmung hin, so wird der Wert des Ergebnisses noch mehr beeinträchtigt. Wir haben genügend solcher Fälle kennen gelernt. Der Zwang kann sowohl vom Sieger als auch von der Not des eigenen Landes ausgehen, sodass von der Freiheit der Abstimmung und somit auch von einem dem wahren Volkswillen entsprechenden Ergebnis nicht die Rede sein kann.

Man kann also nicht anerkennen, dass das Plebiszit geeignet ist, in allen Fällen die wahre und dauernde Meinung des Volkes zu erforschen. Es kann auch sehr wohl vorkommen, dass ein Ereignis sehr zum Heile eines Volkes dient, trotzdem eine Volksabstimmung dagegen sein würde. Noch viel weniger als die wahre Volksmeinung zum Ausdruck zu bringen, ist also das Ergebnis eines Plebiszits dazu geeignet die Staatsform oder den Zustand zu fixieren, der für ein Volk wirklich der beste und heilsamste ist.

„Bewundert viel und viel gescholten", so steht das Plebiszit heute vor unseren Augen. Die Gegner sind in der Überzahl und das mit Recht. Aber doch gehen einige in ihrem Eifer zu weit, z. B. Störk, wenn er sagt, das Plebiszit sei stets staatsfeindlich, und

seine nächste Konsequenz sei die, dass jede kleine Gemeinschaft das Recht habe, sich loszureissen und einem beliebigen Staate sich anzuschliessen.[1]) Diesem Satze steht doch entgegen, dass diese kleinen Gemeinschaften ganz einfach mit Waffengewalt zu ihrer Pflicht zurückgezwungen würden. Was die Staatsfeindlichkeit des Plebiszits anlangt, so ist zu sagen, dass diese doch nur dann vorliegt, wenn das betreffende Territorium sich selbst loslöst und den Anstoss zur Bewegung gibt. Dies ist der Fall bei den französischen Revolutionsplebisziten, den italienischen Einheitsplebisziten und der norwegischen Abstimmung. Alle anderen Fälle z. B. das Plebiszit in Nordschleswig, tragen doch keinen staatsfeindlichen Charakter, denn hier haben beide in Betracht kommenden Staaten sich auf das Plebiszit geeinigt und von vorneherein erklärt, sich dem Ergebnis fügen zu wollen. Das Plebiszit selbst diente hier nur dazu, strittige Fragen in Bezug auf einen Gebietsteil zur Erledigung zu bringen.

Im übrigen ist das Plebiszit als eine Institution des Völkerrechts nicht anzuerkennen. Eine Volksabstimmung mag in kleinen Verhältnissen als innerstaatliche Massregel ihren Wert haben. Im internationalen Verkehr hat sie sich nicht bewährt. Eine Legalisierung einer friedlichen oder kriegerischen Abtretung von Land durch eine Abstimmung der ansässigen Bevölkerung ist weder erforderlich, noch hat sie irgend eine Wirkung. Denn dem Völkerrecht erscheint jedes Herrschaftsverhältnis für legitim, welches sich als eine durch das positive Gesetz und die Gerichte geschützte, auf ausreichende Kraft ruhende

[1]) Stoerk, l. c. S. 67.

Handhabung der Staatsgewalt darstellt.[1]) Verdächtig muss schon der Umstand sein, dass das Plebiszit überhaupt keine sichere Gedankenbasis hat, sondern sich je nach der Zeit bald auf das Prinzip der Volkssouveränität, bald auf das der Nationalität stützt.

Die Verfügungsgewalt steht lediglich bei der konstitutionellen Regierung. Ist in der Verfassung für Gebietscessionen ein Plebiszit vorgeschrieben, dann wird dieses natürlich die Entscheidung bringen, aber nur weil die Verfassung diese Bestimmung getroffen hat, nicht aus eigener Kraft. Die Gesamtheit ist nicht die Summe aller Stimmen! „Menschen können nicht über das mit scheinbarer Freiheit verfügen, worüber zu verfügen nicht ihre Sache ist.“[2])

Das Plebiszit hat in Ländern aller Rassen Anhänger gehabt und Anwendung gefunden, und die Geschichte hat die Behauptung von Randolph[3]) widerlegt, dass es nur in romanischen Ländern vorkomme. Besonders unerwartet kam ja die Abstimmung in Norwegen. Freilich ist anzuerkennen, dass der Plebiszitgedanke dem romanischen Volkscharakter mehr entspricht als dem germanischen oder angelsächsischen.

Ist schon theoretisch das Plebiszit die Anwendung des falschen Gedankens vom Contrat social, von der Volkssouveränität und vom Nationalitätenprinzip, so hat es auch in praxi, wie gezeigt worden ist, nur einen geringen Wert, da eine Abstimmung bei Eroberungen und Abtretungen eben nie ganz frei sein kann. Es mag hier noch der Ausspruch eines Politikers vom Fach Platz finden; Adolphe Thiers sagte: „Le principe nouveau du consentement des populations

[1]) Stoerk, l. c. S. 151.

[2]) Lasson, l. c. S. 83.

[3]) C. F. Randolph, The law and policy of annexion S. 60ff.

est un principe arbitraire, très souvent mensonger, et qui n'est au fond qu'un principe de perturbation, quand on veut l'appliquer aux nations.“ [1])

Bei den modernen Gebietscessionen werden für die Bevölkerung alle nur erdenklichen Schutzmassregeln getroffen, so dass sie besser geschützt erscheint als durch ein Plebiszit. Das beste Schutzmittel, das viel persönlicher wirkt, ist die Option, die heute in allen Abtretungsverträgen enthalten ist. Dieses Institut trennt das Schicksal des Landes von dem der Bewohner, allerdings unter persönlichen Opfern und dürfte darum wohl das beste Mittel sein, die bei einer Cession unvermeidlich entstehenden Härten zu mildern.

[1]) Thiers, am 18. III. 1867 in der Sitzung des Corps législatif.